

Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä

Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet

Hallinto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 11/2009

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Hallinto



Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä

Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet

Helsinki 2009



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2009

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-338-6 (nid.)
ISBN 978-952-491-339-3 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä Puheenjohtaja, lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen Sihteeri, neuvotteleva virkamies Kimmo Kiiski		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä SM 105:00/2008	
Julkaisun nimi Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä – Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Tässä selvityksessä arvioidaan sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan nykytilaa ja siihen kohdistuvia haasteita. Selvityksen on laatinut sisäasiainministeriöön 13.6.2008 perustettu laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä. Työryhmän tehtävänä on luoda sisäasiainministeriöön ja hallinnonalalle sisäinen laillisuusvalvontamekanismi, joka on sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti tarkoituksenmukainen ja legitiimi.</p> <p>Varsinainen ehdotus sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämiseksi ja uudelleen järjestämiseksi valmistuu vuoden 2009 aikana. Tämä on siksi, että kehittämistyöryhmä seuraa poliisin hallintorakenneuudistusta ja siihen liittyvää laillisuusvalvonnan uudelleenorganisointia. Työryhmä tekee näiltä osin myös oman ehdotuksensa.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Laillisuusvalvonta, hallinnon kehittäminen, hallinto-oikeus, valtiosääntöoikeus			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-339-3 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 11/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-338-6
Kokonaissivumäärä 49	Kieli Suomi	Hinta 25 € + alv.	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Inrikesministeriets arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakning Ordförande, lagstiftningsdirektör Kimmo Hakonen Sekreterare, konsultativ tjänsteman Kimmo Kiiski		Typ av publikation Redogörelse			
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet			
		Datum för tillsättandet av organet SM 105:00/2008			
Publikation (även den finska titeln) Laglighetsövervakning inom inrikesministeriet – Bedömning av nuläget och övervakningens utmaningar (Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä – Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet)					
Publikationens delar					
Referat <p>I denna redogörelse bedöms nuläget för och utmaningar till laglighetsövervakningen inom inrikesministeriet. Redogörelsen har utarbetats av en arbetsgrupp för utveckling av laglighetsövervakning vid inrikesministeriet. Arbetsgruppen grundades den 13 juni 2008. Den har till uppgift att upprätta en intern mekanism för laglighetsövervakning inom inrikesministeriet och dess förvaltningsområde. Mekanismen ska vara både juridiskt och funktionsmässigt ändamålsenlig och legitim.</p> <p>Det egentliga förslaget till utveckling och omorganisering av laglighetsövervakningen inom inrikesministeriet och dess förvaltningsområde utarbetas under 2009. Orsaken till detta är att arbetsgruppen följer omorganiseringen av laglighetsövervakning i samband med omstruktureringen av polisförvaltningen. Arbetsgruppen kommer med egna förslag även angående detta.</p>					
Nyckelord					
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-339-3 (PDF), www.intermin.fi/publikationer					
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 11/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-338-6		
Sidoantal 49	Språk Finska	Pris 25 € + alv.	Sekretessgrad Offentlig		
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet			

Sisällys

1. Johdanto.....	3
2. Yleistä julkisen hallinnon valvonnasta.....	4
3. Hallinnon valvonta ja hallinnon organisatoriset suhteet	6
4. Laillisuusvalvonta – osa julkisen hallinnon sisäistä valvontaa.....	7
5. Hallinnon sisäisen valvonnan keinot ja menetelmät.....	9
5.1. Hallintokanteluiden tutkiminen	9
5.2. Hallinnolliset tarkastukset	10
6. Laillisuusvalvonnan nykytila sisäasiainministeriössä.....	12
6.1. Lähtökohta	12
6.2. Poliisiosasto	13
6.2.1. Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualue	14
6.2.2. Hallintokantelut poliisiosastolla.....	15
6.2.3. Valvonta- ja tarkastustoiminta	17
6.2.4. Poliisin laillisuusvalvonnallinen normiohjaus ja -valvonta.....	18
6.2.5. Poliisin sisäinen valvonta ja -tarkastus.....	20
6.2.6. Poliisin tietoturvaluustoiminta ja laillisuusvalvonta	20
6.3. Rajavartiolaitos	22
6.3.1. Hallintokantelut.....	23
6.3.2. Valvonta- ja tarkastustoiminta	24
6.3.3. Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonnan normiohjaus ja -valvonta	25
6.3.4. Rajavartiolaitoksen sisäinen valvonta	25
6.4. Pelastusosasto	26
6.4.1. Yleistä.....	26
6.4.2. Valvonta- ja tarkastustoiminta	27
6.5. Häätäkeskuslaitos	28
6.5.1. Yleistä.....	28
6.5.2. Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnan normiohjaus ja –valvonta	29
6.5.3. Hallintokanteluiden käsitteleminen sekä valvonta- ja tarkastustoiminta	29
6.6. Maahanmuutto-osasto	30
6.6.1. Yleistä.....	30
6.6.2. Laillisuusvalvonta maahanmuutto-osastolla.....	31
6.7. Maahanmuuttovirasto.....	33

6.7.1. Maahanmuuttoprosessien poikkihallinnollisuus ja toimivaltaa koskevat epäselvyydet	34
6.7.2. Asiakaspalvelu ja toimivalta	34
6.7.3. Hallintokantelut	35
6.7.4. Valvonta- ja tarkastustoiminta	36
6.7.5. Tietoturvallisuus	37
6.7.6. Normiohjaus ja -valvonta	38
6.7.7. Maahanmuuttoviraston lainsoveltamisohjeet ja linjaukset	38
6.8. Siviilikriisinhallinta	39
6.9. Sisäasiainministeriön hallinnoimat rahastot	41
6.9.1. Palosuojelurahasto	41
6.9.2. Sisäasiainministeriön hallinnoimat EU-rahastot	42
7. Lopuksi	43
Liite	49

1. Johdanto

Sisäasiainministeriöön 13.6.2008 perustetun laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän ensimmäisen vaiheen tavoitteena on luoda sisäasiainministeriöön ja hallinnonalalle sisäinen laillisuusvalvonta, joka on jatkuvaa ja kattavaa. Laillisuusvalvonnan tarkoituksena on tuottaa luotettavaa ja hyödynnettävissä olevaa tietoa sisäasiainministeriölle siihen kohdistuvasta arvostelusta, perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista, rikosepäilyistä ja väärinkäytöksistä. Laillisuusvalvonta seuraa epäiltyihin kohdistettavia menettelyitä sekä raportoi mahdollisista seuraamuksista. Saatua informaatiota on myös tarkoitus jalostaa ja analysoida. Ministeriö saattaa julkisuuteen tietoa havaittujen epäkohtien johdosta tehdyistä toimenpiteistä.

Laillisuusvalvonta seuraa ylimpien laillisuusvalvojien ja muiden laillisuusvalvojien sisäasiainministeriötä ja sen hallinnonala koskevia päätöksiä ja niiden täytäntöönpanoa. Se myös seuraa kansainvälisten sopimusten valvontaelinten Suomea koskevia suosituksia, tuomioita ja päätöksiä sekä niiden täytäntöönpanoa.

Toisessa vaiheessa työryhmä toimii ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontatehtäviä hoitavien yhteistoimintaelimenä ja se parantaa laillisuusvalvojien asiantuntemusta. Se myös kehittää laillisuusvalvonnallista lainsäädäntöä ja sisäisen ohjeistuksen sisältöä. Työryhmä raportoi säännöllisesti ajankohtaisista valvontaan liittyvistä asioista.

Työryhmän tehtävä on asetettu kaksivaiheiseksi.

Ensimmäisessä vaiheessa se laatii selvityksen ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilasta. Selvityksen perusteella se tekee ehdotuksen ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan järjestämisestä.

Toisessa vaiheessa työryhmän tehtävänä on

- 1) laillisuusvalvonnan toimeenpanon seuranta,
- 2) ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteensovittaminen,
- 3) ministeriön osastojen ja yksikköjen oman laillisuusvalvonnan tukeminen,
- 4) ajankohtaisista laillisuusvalvonnallisista asioista tiedottaminen,
- 5) laillisuusvalvonnan laadun parantaminen,
- 6) lainsäädännön ja sisäisen ohjeistuksen kehittäminen ja parantaminen,
- 7) laillisuusvalvojien koulutustarpeiden selvittäminen sekä koulutusmateriaalin suunnitteleminen,
- 8) yhteiskunnallisesti merkittävien virkamies- ja rikosoikeudellisten ratkaisujen seuraaminen.

Saatuaan sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan nykytilaa ja siihen kohdistuvia haasteita käsittelevän osuuden valmiiksi, työryhmä luovuttaa selvityksen sisäasiainministeriölle. Ehdotus ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämiseksi ja uudelleen järjestämiseksi valmistuu vuoden 2009 aikana. Tämä on siksi, että kehittämistyöryhmä seuraa poliisin hallinto-rakennemuutostusta ja siihen liittyvää laillisuusvalvonnan uudelleenorganisoitua. Työryhmä tekee näiltä osin myös oman ehdotuksensa.

Selvityksen tekemiseen ovat osallistuneet laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmän jäsenet sekä asiantuntijat: Työryhmän puheenjohtajana lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen ministeriön oikeusyksiköstä, ylitarkastaja Pekka Kokkonen ministeriön poliisiosastolta, pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa ministeriön pelastusosastolta, lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola ministeriön maahanmuutto-osastolta, hallitusneuvos Tomi Vuori Rajavartiolaitoksesta, varatuomari Petteri Seppänen Rajavartiolaitoksesta, neuvotteleva virkamies Marja-Riitta Salokannel ministeriön hallintoyksiköstä, ylijohtaja Laura Yli-Vakkuri ministeriön kansainvälisten asioiden yksiköstä, tarkastusneuvos Antti Lehtonen ministeriön sisäisestä tarkastuksesta, ylitarkastaja Markku Saarela ministeriön sisäisestä tarkastuksesta, johtaja Jaana Vuorio Maahanmuuttovirastosta, ylitarkastaja Berit Kiuru Maahanmuuttovirastosta, hallintojohtaja Iiro Clouberg Häätäkeskuslaitoksesta, tietoturvallisuuspäällikkö Rauli Paananen ministeriön hallintoyksiköstä sekä ylitarkastaja Kari Santalahti ministeriön poliisiosastolta. Työryhmän sihteerinä toimii neuvotteleva virkamies Kimmo Kiiski ministeriön oikeusyksiköstä.

2. Yleistä julkisen hallinnon valvonnasta

Julkisen hallintotoiminnan eri valvontajärjestelmillä pyritään varmistamaan, että julkinen hallinto toimii lain- ja tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti sekä taloudellisesti. Erityisen tärkeää on se, että hallinto on perustuslain 2.3 §:ssä säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oikeudellisesti moitteetonta. Tässä merkityksessä hallinnon varsinaiset oikeussuoja- ja valvontajärjestelmät lomittuvat osittain toisiinsa. Samoja menettelyjä ja keinoja saatetaan käyttää niin oikeusturva- kuin valvonnallisiin tavoitteisiin pyrittäessä. Esimerkiksi poliisiviranomaisen käsitellessä hallintokantelua kysymys voi olla samanaikaisesti sekä oikeussuojajärjestelmään että sen laillisuuden valvontaan kuuluvasta toiminnasta. Toisaalta varsinaiset hallintovalitukset palvelevat oikeussuojatavoitteiden ohella myös valvontaan liittyviä tavoitteita. Voidaankin sanoa, että valvonnalliset funktiot korostuvat tarkoituksenmukaisuusperusteella tehdyissä hallintovalituksissa.

Hallintotoiminnan valvonnasta ja seurannasta puhuttaessa voidaan puolestaan viitata erilaisiin järjestelmiin, joiden keskeisiä tavoitteita ovat julkisen hallinnon tarkoituksenmukaisen, tehokkaan ja taloudellisen toiminnan varmistaminen. Kuten edellä jo todettiin, tärkeää on hallinnon *oikeudellisesti* moitteettoman toiminnan varmistaminen. Valvontajärjestelmät liittyvät usein hallinnon erilaisiin ohjausjärjestelmiin ja ne tukevat ohjausjärjestelmien toimintaa. Poliittiseen ohjausjärjestelmään liittyy eduskunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta, jonka puitteissa eduskunta valvoo hallituksen toimintaa ja siten välillisesti koko valtioneuvoston alaisen hallintokoneiston toimintaa. Tässä tarkoituksessa erityisesti taloudellinen ulottuvuus on tärkeä ja se korostuu eduskunnan tarkastusvaliokunnan sekä eduskunnan yhteydessä toimivan riippumattoman Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa.

Modernille yhteiskunnalle on myös ominaista, että yleisö ja tiedotusvälineet valvovat julkista hallintoa – niin sen laillisuutta kuin järkevyyttäkin. Julkisuuslainsäädäntö julkisuusperiaatteineen antaa hyvät puitteet tällaiselle valvonnalle.

Hallintotoiminnan ohjauksessa on tapahtunut viime vuosikymmeninä merkittäviä muutoksia. Oikeudellisen ohjauksen ohessa tarkoituksenmukaisuuden merkitys on lisääntynyt. Valtionhallinnossa tärkeään asemaan on nousut talousarviomenettelyyn liittyvä toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä tulossopimuksineen. Tähän ohjausjärjestelmään liittyy myös oma valvonta- ja seurantamekanismi tilinpäätöksineen, toimintakertomuksineen sekä sisäisine valvontajärjestelmineen. Nämäkin ohjausjärjestelmät perustuvat oikeudelliselle sääntelylle, ja niihin liittyvässä valvonnassa ja seurannassa valvotaan toiminnan, mutta erityisesti taloudenhoidon laillisuutta.

Valtion ja kuntien välisissä ohjaussuhteissa voidaan havaita kahtalaista kehitystä. Yhtäältä oikeudellista ohjausta on pyritty karsimaan kuntien itsehallintoa korostaen. Toisaalta varsinkin yksilöiden yhdenvertaisuuden ja oikeussuojan on nähty edellyttävän oikeudellista ohjausta. Tähän liittyy hallintolainkäytön ohella myös hallinnollisia valvontajärjestelmiä.

Hallintotoiminnan laillisuuden valvonnan kannalta tärkeässä roolissa ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja erityisvaltuutetut (esimerkiksi tasa-arvo-, tietosuoja- ja vähemmistövaltuutettu). Voidaan myös sanoa, että nämä ovat hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän elementtejä.

Eri hallintoviranomaisille kuuluvat valvontatehtävät voidaan jaotella seuraavasti:

- 1) Yksityisten toiminnan valvonta (esimerkiksi pelastusviranomaisten tekemät palotarkastukset).
- 2) Ylempien viranomaisten ja virkamiesten harjoittama alempien viranomaisten ja virkamiesten valvonta (*virka-valvonta/virka-astevalvonta, esimiesvalvonta*).
- 3) Valtion viranomaisten kuntiin (*valtion valvonta*) tai muihin valtionhallinnon ulkopuolisiin hallintotehtäviä hoitaviin välillisen julkisen hallinnon toimijoihin (*muu hallintovalvonta*) kohdistama valvonta.
- 4) Ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen julkiseen hallintoon kohdistama valvonta.

3. Hallinnon valvonta ja hallinnon organisatoriset suhteet

Valtion hallinto-organisaatioiden sääntelylle on tyypillistä, että viranomaisen organisatorinen asema ilmaistaan lainsäädännössä yleisten alaisuus-, johto- tai valvontasuhdetta kuvaavien ilmaisujen avulla. Tästä voidaan mainita esimerkkinä Maahanmuuttovirasto, joka toimii maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 1 §:n mukaan sisäasiainministeriön *alaisena*. Tällaisesta sääntelystä ei kuitenkaan ole yksinkertaista päätellä, millaiseksi näiden kahden viranomaisen keskinäiset hierarkkiset suhteet on *eri yhteyksissä* tarkoitus muodostua.

Suomalaiselle hallinto-organisaatiolle on tyypillistä (sotilashallintoa ja operatiivista poliisihallintoa joiltain osin lukuun ottamatta) eri hallintoviranomaisten välisten asteellisten toimivaltarajojen jäykkyys: Viranomaiset ovat melko riippumattomia ylemmistä viranomaisista lainsäädäntöön perustuvia tehtäviään hoitaessaan. Ylemmällä viranomaisella ei olekaan asemansa eikä lainsäädäntöön otettujen *yleisten* johto- ja valvontasuhdetta osoittavien säännösten nojalla yleispätevää kompetenssia oikeudellisesti sitovalla tavalla ohjata alaistensa viranomaisten toimintaa. Siten esimerkiksi sisäasiainministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua Maahanmuuttoviraston laissa säädettyjen tehtävien hoitoon yksittäisessä tapauksessa.

Toisaalta Suomessa on viime vuosikymmeninä korostettu hallituksen parlamentaarisen vastuun merkitystä. Perustuslain 68.1 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännös kattaa ministeriön harjoittaman ja sen alaista hallintoa koskevan *ohjauksen ja valvonnan*. Ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarisuus ulottuu säännöksen avulla myös alemmille hallinnon tasoille, mutta säännöksen oikeudellinen merkityksellisyys on jossain määrin epämääräinen. Näitä menettelytapoja vahvistaa myös valtion tulosohejaus.

Pääsääntö siten on, että ylemmän viranomaisen hallinnollinen asema ja lainsäädäntöön otetut yleisluonteiset johto- ja valvontasuhteita osoittavat mäännat eivät perusta ylemmälle viranomaiselle yleistä oikeutta alemman viranomaisen ratkaisutoiminnan ohjaamiseen. Tästä myös seuraa, että alempi viranomainen ei voi siirtää ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi toimivaltansa kuuluvaa asiaa ilman nimenomaista alistusvelvollisuutta koskevaa säännöstä. Asteellisen toimivaltajaon ytimenä on se, että ylempi viranomainen *ei voi yksittäistapauksessa määrätä, millainen ratkaisu alemman viranomaisen tulee asiassa antaa.*

Yksiselitteisen, yleisesti pätevän ja selkeän kuvan antaminen ohjausvallan yksityiskohdista on kuitenkin vaikeaa. Käytännössä menettelykysymyksiä ja asioiden käsittelyä koskevaan ohjaukseen on suhtauduttu melko sallivasti: Ylemmän viranomaisen on katsottu voivan muun muassa ohjata, miten alemman viranomaisen tulee toimia *toimeenpanoon* liittyvissä kysymyksissä. Ratkaisujen sisältöön vaikuttavaan ohjaukseen on sitä vastoin suhtauduttava pidättyvämmiin. Epäselvää kuitenkin on esimerkiksi se, voivatko ylemmät viranomaiset antaa alemmille viranomaisille näitä sitovia yleisiä määräyksiä lainsäädännön tulkinnasta. Tällaisilla määräyksillä pyritään asiallisesti hyväksyttäviin tavoitteisiin, kuten tulkintakäytännön yhtenäistämiseen ja niukkojen taloudellisten resurssien järkevään käyttöön. Ylimpien laillisuusvalvojien tulkintakäytännössä tällaista ohjausvallan käyttämistä – yhdenmukaisen soveltamiskäytännön saavuttamiseksi – on pidetty jopa keskushallintoviranomaisten velvollisuutena.

4. Laillisuusvalvonta – osa julkisen hallinnon sisäistä valvontaa

Hallinnon sisäinen valvonta perustuu hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen: Perustuslain 2.3 §:n mukaan virkatoiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tällainen vallankäyttö edellyttää erityistä luotettavuutta ja siksi valtaa käyttää yleensä vain oikeudellisesti erityisen statuksen omaava henkilö, *virkamies*. Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta ja hän on virkatehtävissään rikos-, virkamies- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa.

Edellä mainituista oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvistä elementeistä myös seuraa, että julkisella hallinnolla on velvollisuus valvoa omaa toimintaansa. Tässä merkityksessä *hallinnon sisäisellä valvonnalla* tarkoitetaan valtion ja kuntien varsinaisen hallintokoneiston piirissä tapahtuvaa arkipäiväistä hallintotoiminnan valvontaan ja seurantaan. Se perustuu myös yleishallinto-oikeudelliseen perinteeseen siitä, että ylemmällä viranomaisella on säännönmukainen alempiin elimiin kohdistuva valvontavalta. Asetelmaa voidaan kuvailla myös viranomaisen sisäisenä alaisuussuhteena. Käytännössä kyse on hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen perustuvasta valvonnasta (ylempien ja alempien viranomaisten välisissä suhteissa ja viranomaisen sisäisissä esimiesten ja alaisten välisissä suhteissa) sekä valtion viranomaisten kuntien toiminnan seurannasta ja valvonnasta. *Laillisuusvalvonnalla*, sen perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä, tarkoitetaan vain viranomaistoiminnan ulkopuolista – eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin – julkiseen hallintoon kohdistamaa valvontaa.

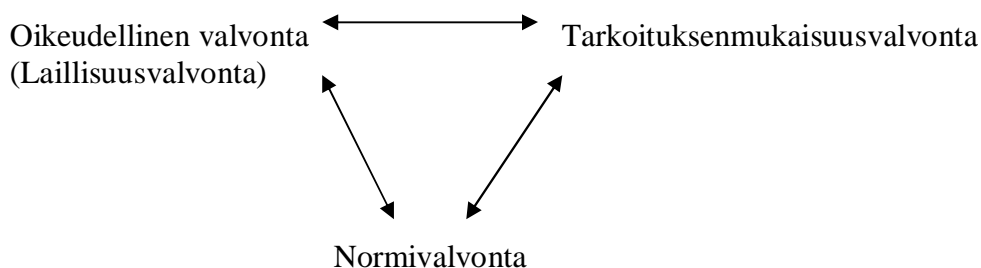
Edellä on todettu, että julkisen hallinnon ohjausjärjestelmät ovat kehittyneet viimeisten vuosikymmenten aikana: normiohjauksen ohkeen ovat tulleet talousarvioon perustuvat toiminnan ja talouden ohjaus sekä tulosohtaus. Hallinnonsisäinen ja arkipäiväisen hallintotoiminnan seuranta ja valvonta kytkeytyvät näihin uusiin ohjausjärjestelmiin. Hallinnon sisäisellä valvonnalla ja valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) säädetyllä *sisäisellä valvonnalla* onkin vahva ja luonnollinen side toisiinsa. Joissakin viranomaisissa (esimerkiksi poliisihallinnossa) hallinnollista valvontaa vielä tehostaa johtavien virkamiesten mahdollisuus pidättää päätettäväkseen alemman virkamielen käsiteltävänä oleva yksittäinen asia.

Virka(-aste)valvonnalla tarkoitetaan ylempien viranomaisten alempiin toimielimiin kohdistamaa yleistä tarkkailua. Yleisintä on saman hallinnonalan viranomaisten hierarkkinen valvonta. Viimekädessä ministeriö on vastuussa perustuslain 68.1 §:ssä säädetyllä tavalla hallinnonalojensa asian- ja lainmukaisesta toiminnasta. Virka-astevalvonta kuitenkin rajoittuu toiminnan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen, eikä se oikeuta puuttumaan hallintoasioita koskevan päätösvallan käyttöön yksittäistapauksessa. Tällä perusteella voidaan kuitenkin myös havaita, että hallinnon sisäisellä laillisuusvalvonnalla ja virkavalvonnalla on sama tarkoitusperä. Ne voidaankin käsitteellisesti rinnastaa toisiinsa.

Virka-astevalvontaan – kuten laillisuusvalvontaaakin – liittyy aina toimivalta alemman elimen toiminnasta tehdyn *hallintokantelun* tutkimiseen. Viranomaisen tai virkamielen toiminnasta on siten aina mahdollista tehdä kantelu hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle tai esimiehelle. Viranomainen tai virkamies, jolle kantelu on osoitettu, on myös velvollinen käsittelemään kantelun.

Jokaisen viranomaisen tehtäviin kuuluu myös perustuslain 107 §:ssä säädetty *normivalvonta*. Säännös kieltää soveltamasta perustuslain tai muun lain kanssa ristiriitaista alemmanasteista säädöstä, esimerkiksi asetusta tai hallinnollista määräystä. Varsinkin hallinnollisten määräysten soveltamisessa, mutta erityisesti niitä annettaessa, tällä tehtävällä on tärkeä merkitys.

Hallinnon sisäisen valvontajärjestelmän eri elementit liittyvät toisiinsa. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavan kaavio avulla:



5. Hallinnon sisäisen valvonnan keinot ja menetelmät

5.1. Hallintokanteluiden tutkiminen

Hallintokantelulla tarkoitetaan ylemmälle viranomaiselle tai muulle valvontaviranomaiselle tehtyä ilmoitusta siitä, että hallinnossa on mahdollisesti toimittu hyvän hallintotavan vastaisesti. Yleisten laillisuusvalvojien – eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin sekä erityisvaltuutettujen – lisäksi hallintotoiminnasta on aina mahdollista kannella sille ylemmälle viranomaiselle, joka *johtaa ja valvoo* kyseisen viranomaisen toimintaa. Jotkut viranomaiset (esimerkiksi työ- ja elinkeinokeskukset) ovat useampien viranomaisten alaisia viranomaisia. Kanteluviranomaisena on tällöin se ylempi viranomainen, jonka alaan esillä oleva toiminta liittyy. Virkamiehen tai työntekijän toiminnasta on luonnollisesti mahdollisuus kannella myös hänen esimiehelleen.

Kanteleminen on sekä hallinnon oikeussuojajärjestelmän että yleisen viranomaistoiminnan valvontajärjestelmän osa. Se ei ole muutoksenhakukeino eikä sitä voi pitää varsinaisena oikeusturvakeinona. Siksi kantelemisessa ei esimerkiksi edellytetä kantelijan omaa intressiä asiaan. Tästä seuraa, että kanteluviranomaiset eivät voi omilla toimillaan välittömästi korjata havaitsemiaan virheitä, eivätkä ne voi yleensä velvoittaa valvottavia toimimaan juuri tietyllä tavalla. Legitiimi laillisuusvalvontajärjestelmä johtaa kuitenkin oikeudenmukaiseen ja rationaaliseen tulokseen niissä tilanteissa, joissa virheitä on tullut esille. Tämä perustuu siihen, että valvonnan kohteet voivat omatoimisesti, esimerkiksi selvityspyyntöön vastaamisen jälkeen tai kanteluviranomaisen niin esitettyä, korjata tekemänsä virheet ja laiminlyönnit. Mahdollista on myös se, että valvottava taho tai kanteluviranomainen hakee päätöksen purkua. Kantelu voi vakavissa tapauksissa toimia sekä virkamies- että rikosoikeudellisen menettelyn alullepanijana.

Kantelu voi toimia sytykkeenä myös sellaisessa viranomaistoiminnassa, jota vastaan voi olla vaikeuksia saada oikeussuojaa hallintolainkäytön piiriin luettavien oikeussuojakeinojen avulla. Kantelu voikin koskea kaikkea hallintotoimintaa, niin päätöksentekoa ja sen valmistelua kuin tosiasiallista hallintotoimintaa. Esimerkiksi poliisitoiminnan luonne on monella tapaa tosiallista, mistä seuraa, että poliisin toiminnasta kannellaan paljon.

5.2. Hallinnolliset tarkastukset

Hallinnollisella tarkastamisella on Suomessa pitkät perinteet. Merkittävä sija sillä on ollut erilaisten selvitysten hankinnassa. Tarkastaminen liittyy kiinteästi myös hallinnon omaan valvontaan. Vaikka hallinnon ovat vähentäneet valvontaa ja tarkastuksia, erityisesti EU:n jäsenyys on tuonut mukanaan uusia järjestelyitä. Euroopan yhteisön oikeudessa tarkastus-instrumentti on selvästi moniulotteisempi väline, koska tarkastaminen on EU:ssa kiinteä osa täytäntöönpanojärjestelmää.

Suomalainen valtionhallinto on edellä tässä raportissa kuvatulla tavalla rakenteeltaan hierarkkinen, ja sen vuoksi johtamisella ja valvonnalla on siinä keskeinen merkitys. Hallintovalvonta kohdistuu päätöksentekoon ja päätösten toimeenpanoon hallinnon sisällä eli alemmissa viranomaisissa. Se kattaa sekä hallinnon sisäisen valvonnan (virkavalvonnan) että välillisen valtionhallinnon elimiin kohdistuvan valvonnan (valtionvalvonnan). Hallintovalvonnan keinot ovat kuitenkin lieviä, eikä niillä voi välittömästi puuttua päätöksentekoon tai toimeenpanoon yksittäisessä tapauksessa. Kun otetaan huomioon asteellisten toimivaltarajojen jäykkyys ja kunkin viranomaisen toimivallan itsenäisyys, hallintovalvonnallinen tarkastus tiedonhankintamennettelyineen on mahdollinen *vain laissa erikseen säänneltynä*. Lainsäädännössä tarkastamisesta ei ole yleissäännöksiä, ja erityissäännökset ovat harvinaisia.¹ Sisäasiainministeriön hallinnonalalla tällaista kompetenssia on esimerkiksi pelastustoimessa lääninhallituksilla.

Sisäinen tarkastus on julkisen hallinnon valvonnan tärkeimpiä elementtejä. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

Edelleen valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat muun muassa viraston ja laitoksen *toiminnan laillisuuden* ja tuloksellisuuden. Asetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä toteuttaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

¹ Kuitenkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:ssä on yleissäännös viranomaisen oikeudesta saada asiakirjatietoja tarkastustoimia varten.

Tässä tarkoituksessa sisäasiainministeriön on antanut sisäisen tarkastuksen ohjesäännön (SM2008/787), jossa määritetään sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävät ja toiminta-ajatus. Ohjesäännön 1 §:n mukaan sisäinen tarkastus evaluoi, valvoo, tarkastaa ja edistää toimintojen ja taloudenhoidon tuloksellisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja *laillisuutta* sekä taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä ministeriössä ja toimivaltansa puitteissa koko sisäasiainhallinnon toimialalla. Ohjesäännössä korostetaan, että ensisijainen vastuu kunkin yksikön toiminnan ja talouden hoidon sisäisen valvonnan riittävyydestä on asianomaisen yksikön johdolla. Ministeriön sisäinen tarkastus selvittää ja arvioi sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Ohjesäännössä myös korostetaan sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta muusta hallinnosta (2 §).

Sisäisen tarkastuksen toimivaltuuksista on säädetty ohjesäännön 3 §:ssä. Sen mukaan tarkastuksen lähtökohtia ovat toimintojen tarkoituksenmukaisuuden tarkastus ja arviointi, vuorovaikutteinen yhteistyö ja neuvonta. Tässä merkityksessä tarkastuksella on ohjesäännön mukaan viivytyksettä oikeus saada käyttöönsä kaikki sellainen aineisto, jota tarkastus edellyttää. Toimintayksikön henkilöstö on tarvittaessa velvollinen avustamaan tarkastuksen suorittamisessa.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikössä työskentelee tarkastusneuvos sekä ylitarkastaja. Ministeriön osastojen ja virastojen tarkastustoiminnan organisointia ja tarkastustoimia on selostettu jäljempänä hallinnonalan eri sektoreita käsiteltäessä.

6. Laillisuusvalvonnan nykytila sisäasianministeriössä

6.1. Lähtökohta

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2007 Rasismin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän. Sen tehtävänä oli muun muassa huolehtia laillisuus- ja perusoikeusvalvonnan yleisen järjestämisen valmistelusta ja uudistuksesta sisäasiainministeriössä.

Työryhmän ehdotuksen perusteella ministeriöön perustettiin 1.1.2008 oikeusyksikkö, joka sijaitsee kansliapäällikön alaisuudessa. Yksikköön siirtyivät muun muassa sisäasiainministeriön oikeusasioiden ryhmän säädösvalmistelun kehittämiseen ja ministeriön oikeudelliseen neuvontaan liittyvät tehtävät. Uusi tehtävä on ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittäminen ja yhteensovittaminen. Tehtävää hoitaa päätoimisesti neuvotteleva virkamies.

Työryhmä korosti, että laillisuusvalvonnassa on kyse viranomaisen johdon tukena toimivasta erillisestä oikeudellisesta toimialasta, joka tulisi organisoida muusta sisäisestä hallinnollisesta valvonnasta erilliseksi toimialaksi. Näiltä osin se viittaa poliisissa ja rajavartiolaitoksessa toteutettuihin laillisuusvalvontajärjestelyihin. Työryhmä käsitteli selvityksessään myös taloudenhoidon valvontaa ja se muun muassa totesi, että laillisuusvalvonnan sekä toimintojen ja taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan välinen raja on hämärä. Toimintojen päällekkäisyys on vain lisääntynyt, kun lainsäädäntöön on sisällytetty avoimia epätarkoituksenmukaisen ja epäasiallisen toiminnan kieltoja. Taloudenhoidon valvonnan näkökulma on laajentunut tulosohjaus- ja tilivelvollisuusajattelun myötä toiminnallisten tulosten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin.

Seuraavissa kunkin sektorin itse laatimissa jaksoissa sektorit arvioidaan sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan oikeudellisen valvonnan nykyistä tilaa. Arvioinnin pääpaino on ministeriössä, mutta selvityksessä on otettu huomioon myös ministeriön hallinnonalan keskeiset virastot.

6.2. Poliisiosasto

Selvityshenkilö *Jaakko Jonkka* selvitti vuonna 2004 poliisihallinnon laillisuusvalvonnan tilaa. Selvityksessä Jonkka ei pitäytynyt perinteisissä hallinto- ja finanssihallinto-oikeudellisissa jaotteluissa, vaan hän ryhmitteli poliisin laillisuusvalvonnan poliisiorganisaation *sisältä ja ulkoapäin tapahtuvaan laillisuusvalvontaan*. Ulkopuolisella valvonnalla Jonkka tarkoittaa erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamaa valvontaa. Hän katsoo tähän ryhmään kuuluvaksi myös niin sanotun poliisirikosten tutkintajärjestelmän, jossa organisaation ulkopuolinen taho – virallinen syyttäjä – on tutkinnanjohtaja².

² Tutkinnanjohtaja on keskeisin oikeudellinen valvoja asian esitutkinnassa. Jonkka korostaa kansainvälisten vertailujen osoittavan, että poliisin ulkopuolinen valvonta – tavalla tai toisella järjestettynä – on välttämätön. Edelleen *Marko Viitasen* mukaan poliisin ulkoapäin tapahtuvan valvonnan intensiteetti vaihtelee maittain ja maanosittain.

Jonkka raportoi poliisin laillisuusvalvonnasta myös sen suppeassa ja laajassa merkityksessä. Ensiksi mainitun keskeiset muodot ovat kanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset³. Laajasti ymmärrettynä sisäinen laillisuusvalvonta on kiinteä osa poliisin johtamista ja tätä korostaa se, että laillisuusvalvonta on kirjattu poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan strategiseksi linjaukseksi. Laillisuusvalvonta on osa kaikkea sellaista toimintaa, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä merkityksessä laillisuusvalvonta on Jonkan mukaan oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa.

Poliisin laillisuusvalvonnan tulostavoitteiksi on toimintakaudeksi 2007 – 2010 asetettu seuraavaa:

- Poliisin toimivaltuuksien käyttö perustuu hyvän hallinnon periaatteiden ja muiden normien täsmälliseen noudattamiseen.
- Päätös toimivaltuuksien käytöstä perustellaan avoimesti, kattavasti ja ymmärrettävästi.
- Toiminnan vaikuttavuuden tulee ilmetä siten, että se tukee poliisin toimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämistä.

Edelleen poliisin toimintalinjoja ovat seuraavat:

- Laillisuusvalvonta on osa normaalia päivittäisjohtamista
- Valvonta on kattavaa, yhdenmukaista ja mahdollisimman reaaliaikaista
- Kanteluihin vastataan viipymättä, täsmällisesti ja ymmärrettävästi

6.2.1. Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualue

Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualueen tehtävänä on käsitellä asioita, jotka koskevat laillisuusvalvonnan järjestämistä ja kehittämistä poliisissa, laillisuusvalvontaan liittyvien tarkastusten toimittamista, poliisin laillisuusvalvontaan liittyviä lausuntoja sekä poliisiin toiminnasta tehtyjä kanteluja. Varsinaisen oikeudellisen valvonnan ulkopuolisia tehtäviä ovat erityisten poliisivaltuuksien antaminen sekä rikosentekijöiden luovuttamiseen ulkomaille liittyvät tehtävät. Vastuualueella toimii kokopäivätoimisesti neljä henkilöä.

³ Jonkka ei yhdistänyt talousarviosäätelyyn perustuvaa sisäistä valvontaa ja tarkastustoimintaa tähän yhteyteen.

Selvitysmies Jonkka esitti, että laillisuusvalvonnan vastuualue tulisi sijoittaa välittömästi poliisiylijohtajan alaisuuteen⁴. Poliisiosastolle 1.7.2004 perustettu laillisuusvalvonnan vastuualue siirrettiinkin poliisiosaston 1.6.2005 voimaan tuleen organisaatiouudistuksen yhteydessä perustettuun poliisiylijohtajan tuesta vastaavaan poliisiosaston esikuntaan. Käytännössä poliisin ylijohto tekee laillisuusvalvontaa yhteistyössä poliisin lääninjohtojen, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden kanssa.

Jonkka esitti selvityksessään myös telepakkokeinoja valvovan virkamiehen siirtämistä poliisiosaston poliisitoimintayksiköstä laillisuusvalvonnan vastuualueelle. Hän piti ylimalkaan tärkeänä riittävän henkilöstöresurssin osoittamista vastuualueelle. Jonkka esitti myös tarpeen oikeudellisen asiantuntemuksen lisäämiseksi laillisuusvalvonnassa.

6.2.2. Hallintokantelut poliisiosastolla

Sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualue on käsitellyt vuosina 2006 – 2008 seuraavan taulukon osoittaman määrän hallintokanteluita:

⁴ Poliisin koko hallintorakennetta uudistetaan. Sen ensimmäisessä vaiheessa (Pora I) on perustettu 24 poliisilaitosta entisten 90 sijaan. Toisessa vaiheessa (Pora II) perustetaan poliisin operatiivisesta toiminnasta vastuussa oleva keskusvirasto. Poliisin laillisuusvalvonnan organisoitumista uudessa poliisivirastossa ja sisäasiainministeriössä suunnitellaan parhaillaan.

	2008	2007	2006
Rekisteröidyt kanteluasiat	281	270	247
Yksityisiltä saapuneet kirjeet	189	65	74
Päätetyt kanteluasiat	202	298	312
Lausunnot	27 ⁵		
Eduskunnan oikeusasiamiehelle		42	33
Valtioneuvoston oikeuskanslerille		12	10

Taulukosta voidaan havaita, että poliisiosastolle saapuneiden kanteluasioiden lukumäärä on kasvanut tarkastelujaksolla jonkin verran. Samaan aikaan käsiteltyjen ja ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on vähentynyt. Poliisin lääninjohtot, poliisin valtakunnallisten yksiköiden johtot sekä Helsingin kihlakunnan johto käsitelivät poliisiosaston mukaan vuonna 2007 noin 1 100 kantelua. Paikallispoliisin käsittelemien kanteluiden lukumäärästä ei ole tietoa.

Poliisin laillisuusvalvonnan kehittämiskohteena on luoda reaaliaikainen tilannekuva- ja asianhallintajärjestelmä jokaiseen 24 poliisilaitokseen poliisin hallintorakenneuudistuksen toisen vaiheen toteutumisen jälkeen. Järjestelmässä poliisihallintoon tulleet ja käsittelyssä olevat kantelut sekä niihin annetut vastaukset olisivat tietojärjestelmäperustaisessa seurannassa. Myös tilastotietojen saaminen olisi tällöin yksinkertaista ja nopeaa. Muutoinkin hallintorakenneuudistuksen yhteydessä on erinomainen mahdollisuus kehittää oikeudellisen valvonnan rakenteita.

Poliisiosasto kiinnittää kanteluasioissa antamissaan ratkaisuissa ensisijaista huomiota oikeudellisesti ongelmallisiin seikkoihin, mutta myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tiiviissä seurannassa ovat poliisitoiminnan kohteiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Moitteeseen tai ohjaavaan kannanottoon johtaa 5 – 10 prosenttia tapauksista. Mikäli virheellisessä menettelyssä on syytä epäillä virkarikosta, asia siirretään toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle. Poliisimiesten menettelyiden osalta esitutkintakynnyksen ylittymisen arviointi kuuluu tutkinnanjohtajana toimivalle syyttäjälle. Yleisesti on todettavissa, että pääosa poliisimiehistä tehdyistä kanteluista kohdistuu esitutkintaan – sen viivästytykseen sekä muihin mahdollisiin laiminlyönteihin.

Poliisimiesten tekemiksi epäiltyjen rikosten (”poliisirikosten”) lukumäärät vuosina 1998 – 2008 ilmenevät seuraavasta taulukosta:

⁵ Lukema sisältää molempien laillisuusvalvojen lausuntopyynnöt.

1998	467
1999	450
2000	349
2001	391
2002	528
2003	608
2004	682
2005	735
2006	646
2007	678
2008	638 ⁶

Poliisimiehiin kohdistuneiden rikosepäilyjen lukumäärä on 2000-luvun edistyessä lisääntynyt selvästi. Pääosa ilmoituksista liittyy liikenteeseen ja voimankäyttöön. Monet epäilyistä liittyvät poliisimiesten vapaa-aikaan.

Syyteharkintaan saatetuista epäilyistä ja tuomioon johtaneista tapauksista ei ole tilastoitua tietoa. Raportointi- ja tilastointijärjestelmän luominen ovat vuoden 2009 kehittämiskohteita. Viimeisin syytetoimiin kohdistunut selvitys on vuodelta 2002, jolloin 528 poliisin tekemäksi epäilystä rikoksesta 45 johti syytteeseen. Niistä 20 liittyi välittömästi virkatoimeen (esimerkiksi epäiltyyn liialliseen voimankäyttöön). Loput 25 syytettä liittyivät vapaa-aikaan.

6.2.3. Valvonta- ja tarkastustoiminta

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 4 §:n mukaan poliisin ylijohdon tehtävänä on muun muassa johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja Suomessa. Pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:ssä ja poliisilain 33 §:ssä säädetään sisäasiainministeriön valvontavelvoitteesta telepakkokeinojen käytössä. Poliisin laillisuusvalvonnasta annetun ohjeen (SM-2006-01324/Tu-42) 4. luku käsittelee oikeudellista tarkastustoimintaa. Edellä mainittuihin säännöksiin perustuen sisäasiainministeriön poliisiosaston laillisuusvalvonnan vastuualue kohdistaa hallinnollisia tarkastus- ja valvontatoimia poliisin yksiköihin.

⁶ Valtakunnansyyttäjänviraston 7.1.2009 ilmoittama lukumäärä.

Läänien sekä valtakunnallisten ja muiden yksiköiden valvontatoiminnassa on tärkeässä roolissa vuosittainen tarkastussuunnitelma, joka toimitetaan tiedoksi poliisin ylijohdolle. Edelleen poliisilaitokset järjestävät oman paikallisen tarkastustoimintansa lääninjohtoon määräämällä tavalla.

Selvitysmies Jonkka totesi selvityksessään, että operatiivisten yksiköiden tehokas, aktiivinen ja ulospäin uskottava valvonta on välttämätöntä. Tämä edellyttää muun muassa säännöllisiä tarkastuskäyntejä sekä tietojärjestelmien avulla tapahtuvaa seuranta. Keskusrikospoliisin osalta erikoisseuranassa tulee olla telepakkokeinojen ja peitetoiminnan käyttäminen. Valvonnan tehokkuutta lisää ja yhdenmukaistaa se, että ylijohdon laillisuusvalvonassa tehdään teematarkastuksia myös valtakunnallisten yksiköiden alueellisiin toimipaikkoihin sekä paikallispoliisin yksiköihin.

Vuonna 2006 ja 2007 poliisin ylijohdossa on tarkastanut kaikki lääninjohtot, valtakunnalliset yksiköt sekä Helsingin poliisilaitoksen. Poliisiammattikorkeakoulu on tarkastettu vuosina 2006 sekä 2008. Vuonna 2008 on tarkastettu Etelä-Suomen lääninjohto, keskusrikospoliisi sekä suojelupoliisi. Paikallispoliisia, Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta, poliisin ylijohdossa ei ole tarkastanut. Suojelupoliisissa valvontakäynti on tehty noin kuuden kuukauden välein.⁷

Yleisesti poliisin ylijohdon tekemistä tarkastuksista voidaan todeta, että valvonnassa havaitaan epäkohtia, jotka liittyvät usein henkilöiden saamaan palveluun, pakkokeinojen käyttöön esitutkinnassa, poliisiyksikön sisäiseen toimintaan sekä ylijohdon ohjeiden ja määräysten noudattamiseen. Epäkohdat saatetaan poliisiyksiköiden tietoon valvontakäynneistä tehdyissä raporteissa ja muistiossa.

6.2.4. Poliisin laillisuusvalvonnallinen normiohjaus ja -valvonta

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on antanut laillisuusvalvontaa koskevat seuraavat määräykset ja ohjeet:

- Määräys, Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta (SM-2006-01324/Tu-42)

⁷ Tarkastustoiminnan vähäisyys vuonna 2008 on poliisiosaston mukaan seurausta akuutista henkilöstövajauksesta.

Ensimmäinen sisäasiainministeriön määräys poliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta tuli voimaan vuonna 2004. Määräystä on uudistettu vuonna 2006. Määräyksen tarkoituksena on poliisille asetettujen päämäärien ja tavoitteiden toteutumisen edistäminen sekä kansalaisten luottamuksen ylläpitäminen ja vahvistaminen. Määräys antaa peruspuitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle, toteutukselle ja raportoinnille.

- Ohje, Hallintokanteluiden käsittely poliisissa (SM-2006-1325/Tu-42)

Sisäasiainministeriön ohje poliisin toimintaa koskevien hallintokantelujen käsittelystä tuli voimaan 1.6.2006. Ohjeella pyritään yhtenäistämään kantelujen käsittelykäytäntöä. Siinä korostetaan poliisipäällikön ja muun poliisiyksikön päällikön roolia kantelujen käsittelemisessä. Tarkoitus on, että poliisin toimintaan tyytymätön saa esittämänsä arvosteluun perustellun vastauksen jo paikallispoliisitasolla. Uusien poliisilaitosten suurempi koko korostaa tällaisen menettelyn tarvetta.

- Ohje, Poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta (SM-2005-01645/Ri-2)

Hyvän hallinnon vastainen menettely voi perustuslain edellyttämällä tavalla johtaa myös rikosoikeudellisen vastuuseen. Ohjeessa käsitellään muun muassa tutkinnanjohtajuutta, ilmoituksen vastaanottamista ja kirjaamista sekä esitutkinnan aloittamista.

- Määräys, Poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta (SM-2008-01401/Ri-2)

Määräyksellä koottiin yhteen eri tiedonhankintakeinoja koskevat määräykset ja ohjeet. Uudella määräyksellä määrätään myös tiedonhankinnan suojauksesta, tarkkailusta, tietolähdetoiminnasta, valeostosta sekä peitetoiminnasta. Poliisiyksikön päällikön tehtävänä on päällystöön kuuluvan vastuuhenkilön nimeäminen kullekin tiedonhankintamenetelmälle.

Perustuslain 107 §:n edellyttämästä normivalvonnasta on määrätty poliisiosaston työjärjestyksen 5 §:ssä sekä poliisiosaston säädösvalmisteluohjeessa.

6.2.5. Poliisin sisäinen valvonta ja -tarkastus

Poliisiosaston sisäinen valvonta on organisoitu välittömästi poliisiylijohtajan alaiseen poliisiosaston esikuntaan ja siihen on resursoitu yksi henkilötövuosi. Poliisissa sisäinen tarkastus on järjestetty myös valtakunnallisissa yksiköissä ja Helsingin poliisilaitoksessa. Lääninhallitusten sisäiset tarkastajat ovat tarkastaneet paikallispoliisia.

6.2.6. Poliisin tietoturvaluustoiminta ja laillisuusvalvonta

Selvityshenkilö Jonkan raportissa kiinnitettiin merkittävää huomiota myös tietoturvaluuteen ja sen kehittämiseen. Raportissa tietoturvaluustoimintoa käsiteltiin pääosin tietosuojaan näkökulmasta ja onkin perusteltua, että tietoturvaluuden keinoin käsitellään pääosa tietosuojaan liittyvistä seikoista. Tietoturvaluudesta vastaavan tahon lisäksi tietosuojaan keskeiset toimijat poliisissa ovat rekisterinpitäjä ja laillisuusvalvonta.

Poliisin rekisterinpitäjä

Rekisterinpitäjän tehtävät perustuvat henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003) ja henkilötietolakiin (523/1999). Henkilötietolain 32 §:n mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi vahingossa tai laittomasti tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, luovuttamiselta, siirtämiseltä taikka muulta laittomalta käsittelyltä. Rekisterinpitäjän vastuulla on henkilörekisterien olemassaolon ja sisällön lainmukaisuus.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa mainitut valtakunnalliset tietojärjestelmäsovellukset omistaa poliisin ylijohd, jossa työskentelevä poliisin tietohallintopäällikkö toimii mainittujen tietojärjestelmien rekisterinpitäjänä. Rekisterinpitäjä vastaa samalla kaikista valtakunnallisten henkilörekisterien lokitietopyyntöjen käsittelystä. Se myös valvoo valtakunnallisten henkilörekisterien käytön laillisuutta lokitietojen avulla.

Oikeudellinen valvonta

Poliisin laillisuusvalvontamääräyksessä määritellään tietosuojaan toimijoiden tehtävät. Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikön tietohallinnon vastuualue vastaa poliisin valtakunnallisten rekistereiden rekisterinpitäjän tehtävistä. Poliisiosaston esikunnan tietoturvaluuden vastuualue vastaa poliisin tietoturvaluuden ylläpidon ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Vastuualueet vastaavat yhteistyössä esikunnan laillisuusvalvonnan vastuualueen kanssa rekisterien ylläpidon ja käytön laillisuusval-

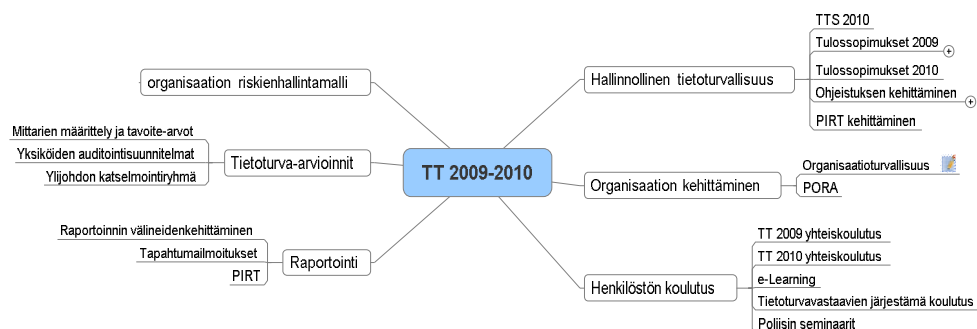
vonnasta. Koordinointivastuu on laillisuusvalvontatoimialan tehtävä. Myös lokitietoihin liittyvä raportointi perustuu laillisuusvalvontamääräykseen.

Tietoturvaluustoimiala

Tietoturvaluus on riskienhallintatoiminto, jonka keinoin poliisiorganisaation strategiseen voimavaraan – tietoihin – kohdistuvat uhat pyritään minimoimaan. Tietoturvatoinenpiteillä ohjataan poliisihallinnon automaattiseen ja manuaaliseen tietojenkäsittelyyn liittyviä toimintatapoja.

Tietoturvaluuden vastuualue on sijoitettu poliisiosaston esikuntaan omaksi vastuualueekseen. Vastuualue kehittää organisaation hallinnollisia ja teknisiä toimenpiteitä sekä koordinoi tietoturvaluuteen liittyvää koulutustoimintaa. Tietoturvaluustoimet käsittävät koko organisaation, myös tietohallinnon. Sen toimenpitein on hallittavissa pääosa tietosuojaan liittyvistä asioista. Poliisin tietoturvaluuden tavoitteeksi on asetettu se, että tietoturvaluus on osa päivittäistä toimintaa ja tulosohtausta. Tavoitteen saavuttamiseksi on asetettu toimenpidealueet, joissa on myös määritelty keskeiset kehittämis-kohteet. Poliisin tavoitteena on yhdenmukainen tietoturvaluuden tavoite-tila.

Poliisin tulee omilla toimillaan aiheuttaa mahdollisimman vähän riskejä. Tämän yhtenä takeena on tietoturvaluustoiminta. Tavoite-tila on saavutettavissa vain pitkäjänteisellä työllä, koulutuksella ja toimintaprosessien ohjauksella. Toiminnan tuloksellisuuden ja mittaamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat alla olevan kaavion mukaiset elementit:

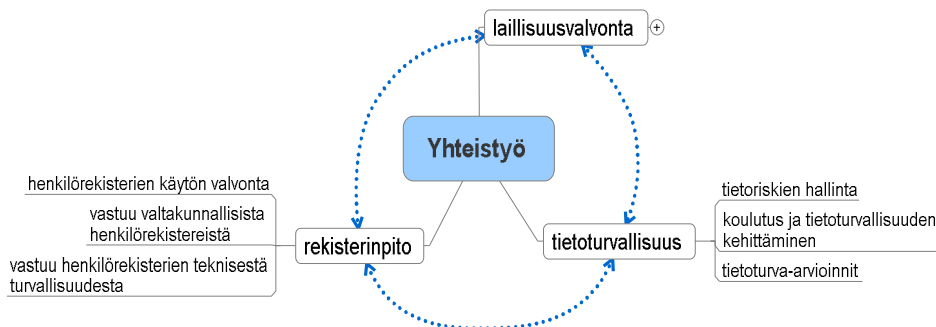


Tietoturvaluus on organisaation kehittämis- ja tarkastustoiminto, joka keskittyy strategisen tiedon hallinnoinnin kehittämiseen. Tarkastuksellisen ja vähäisen tietoteknisen luonteensa vuoksi tietoturvaluus – modernin turvallisuuskäsityksen mukaisesti – erotetaan tietohallinnosta esikuntatoiminnoksi ja usein myös osaksi organisaatioturvallisuustoimintaa. Tilanne, jossa tietoturvaluustoimijat tarkastavat omaa esimiestahoaan on ongelmallinen. Muun poliisihallinnon osalta tietoturvaluus on rakennettu koko poliisihal-

linnon läpäiseväksi toiminnaksi. Vastuutahot ovat yksiköissä, joista alueellista toimintaa johdetaan.

Yhteistyö

Tietoturvallisuuden, rekisterinpidon ja laillisuusvalvonnan tehtävät limittyvät ja täydentävät poliisissa toisiaan alla olevan kaavion esittämällä tavalla:



Yhteistyö laillisuusvalvonnan ja tietoturvallisuuden välillä on kiinteää. Vastualueet järjestävät yhdessä esimerkiksi tarkastuskäynnit. Koordinaatiovastuun jakautumisesta on kuitenkin myös kehitettävää.

6.3. Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen tehtävät muistuttavat monella tavalla poliisin tehtäviä. Sen rooli rajaturvallisuuden ylläpitämisessä on kuitenkin keskeisin. Rajavartiolaitoksen toiminta on perinteisellä tavalla julkisen vallan käyttämistä, joten myös sen toiminnassa laillisuuden vaatimukset korostuvat.

Rajavartiolaitos jakaa laillisuusvalvonnan operatiiviseen ja sisäiseen valvontaan.

Rajavartiolaitoksen operatiivisesta laillisuusvalvonnasta on annettu pysyväismääräys RVLPK A 22. Sen mukaan valvonnasta vastaavat rajavartiolaitoksen päällikkö, Rajavartiolaitoksen esikunta ja Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto. Myös muussa operatiivisessa linjajohdossa laillisuusvalvonta on johtamistoiminnan osa. Rajavartiolaitos luokittelee operatiiviseen laillisuusvalvontaan kuuluvaksi kanteluasiat, henkilörekisterien käytön valvonnan, rikosten esitutkinnan sekä pakkokeinojen käytön valvonnan, sotilaskurinpitoasiat sekä muut sisäisen tutkinnan asiat. Oikeudellinen osasto antaa tarvittavat lisäohjeita ja määräyksiä valvonnasta.

Operatiivinen laillisuusvalvonta on osa Rajavartiolaitoksen johtamisjärjestelmää. Sen tavoitteena on edistää Rajavartiolaitokselle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää kansalaisten luottamusta Rajavartiolaitoksen toiminnan lainmukaisuuteen. Operatiivisessa laillisuusvalvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota niihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin ja sellaisten rajavartiomiehen toimivaltuuksien käyttöön, joilla puututaan kansalaisten perusoikeuksiin.

6.3.1. Hallintokantelut

Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonta uudistui vuonna 2007 ja siksi yhtenäisiä tilastoja laillisuusvalvonnasta aikaisemmilta vuosilta ei ole käytettävissä. Rajavartiolaitoksen sisäistä valvontaa on kaikilla tasoilla terävöitetty ja laillisuusvalvonta on täyttänyt sille asetetut tavoitteet. Vuonna 2008 toimintaa on keskitetty henkilökisterien valvonnan ja voimankäyttötilanteiden seurantaan.

Pääsäännön mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta tutkii laitoksen toiminnasta tehdyt hallintokantelut. Se on käsitellyt kanteluita kahden seurantavuoden aikana seuraavassa taulukossa esitetyllä tavalla:

	2008	2007
RVL:ssa vireille tulleet	19	64
Eduskunnan oikeusasiamiehelle	4	11
Valtioneuvoston oikeuskanslerille	1	0

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 2008 antamissaan päätöksissä (vuosiin 2006 ja 2007 kohdistuneissa tapauksissa) todennut kahdessa tapauksessa huomautettavaa. Huomautukset ovat liittyneet rangaistusvaatimuslomakkeen käännettämiseen ennalta saamen kielelle sekä kirjalliseen kyselyyn vastaamiseen kirjallisesti. Vuoteen 2008 kohdistuneissa neljässä kantelussa kahdesta on saatu päätös (ei huomautettavaa). Oikeuskanslerille tehdystä kantelusta ei ole saatu päätöstä.

Henkilökunnan tekemiksi epäiltyjen rikosten lukumääristä ei ole luotettavaa tietoa. Vuonna 2008 Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon on tullut neljä epäilyä. Ne ovat tulleet esikunnan tietoon silloin, kun hallintoyksikkö on pyytänyt lausuntoa omaa kurinpitomenettelyä tai virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten.

Rajavartiolaitoksen virkamiesten oikeudellisen aseman erityispiirre on se, että sotilasvirassa palvelevat rajavartiomiehet ovat myös rikoslain 45 luvun sotilasrikossäännösten alaisia. Kantelumenettely voi virkamiesoikeudellisten seuraamusten lisäksi johtaa myös sotilaskurinpidolliseen seuraamukseen.

Seuraavaan taulukkoon on merkitty tiedot rikoslain 45 luvussa sekä valtion virkamieslaissa säädetyistä seuraamuksista, joista Rajavartiolaitoksen esikunta on antanut lausunnon:

	2008	2007
Sotilaskurinpitomenettely:		
Varoitus	2	2
Muistutus	4	5
Virkamiesoikeudellinen menettely:		
Varoitus	2	
Määräaikainen virantoimituksesta erottaminen (VL + LRV LH 20 a §)	1	2
Virasta erottaminen	0	8
Tietoon tulleet rikosepäilyt	4	

6.3.2. Valvonta- ja tarkastustoiminta

Rajavartiolaitoksen esikunta laatii vuosittain tarkastus- ja valvontatoimintaa käsittelevän suunnitelman, jossa määritellään tarkastus- ja valvontatoiminnan painopisteenä olevat kohteet. Rajavartiolaitoksen päällikkö ja apulaispäällikkö tarkastavat tarkastuskäynneillään myös operatiivisen laillisuusvalvonnan kohteita. Rajavartiolaitoksen oikeudellinen osasto tarkastaa hallintoyksiköt vuosittain laaditun tarkastussuunnitelman mukaisesti. Hallintoyksiköiden päälliköt tarkastavat omat yksikkönsä vuosittain laadittavan tarkastussuunnitelman mukaisesti. Laillisuusvalvontaa toteutetaan myös päivittäisvalvonnan yhteydessä lähiesimiesten johtamistoimissa. Valvontaa tehdään myös tilanteenseurannan yhteydessä ilmoituksia ja raportteja tarkastelemalla.

Laillisuusvalvonnasta ja sisäisestä valvonnasta sekä niiden tuloksista raportoidaan viikkoraporteissa, osavuosikatsauksissa ja vuosikatsauksessa. Tarkastuksista laaditaan raportit, jotka saatetaan kaikkien rajavartiolaitoksen virkamiesten tietoon.

Rajavartiolaitos antaa myös rajavartiolain 41 §:n perusteella (poliisilain 33 §:ään liittyen) vuosikertomuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle tele- ja teknisten pakkokeinojen käytöstä.

6.3.3. Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonnan normiohjaus ja -valvonta

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3.1 §:n ja rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 2.2 §:n perusteella laillisuusvalvonnasta on annettu seuraavat pysyväisasiakirjat:

- Operatiivinen laillisuusvalvonta Rajavartiolaitoksessa RVLPAK A22 18.12.2006 2156/400/2006
- Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Rajavartiolaitoksessa RVLPAK A21 12.2.2006/1572/20/2006
- Rajavartiolaitoksen tietohallinto RVLPAK D.50 14.5.2008/784/53/2008
- Rajavartiolaitoksen tietoturvallisuus RVLPAK D.52
- Rajavartiolaitoksen talousmääräys RVLPAK A.20
- Hallintokanteluiden käsittely Rajavartiolaitoksessa RVLPAK 4.2

Mainittujen määräysten ja ohjeiden lisäksi laillisuusvalvonnan suunnittelu ja toteuttaminen otetaan huomioon vuosittain laadittavassa rajavartiolaitoksen tulossuunnitelmassa ja toimintakertomuksessa. Operatiivisesta laillisuusvalvonnasta laaditaan vuosittain kertomus. Suunnitelmat ja kertomukset ovat saatavilla Rajavartiolaitoksen intranet-tietoverkossa.

6.3.4. Rajavartiolaitoksen sisäinen valvonta

Rajavartiolaitoksessa sisäisen valvonnan menettelyt on ohjeistettu pysyväismääräyksellä RVLPAK A 21. Rajavartiolaitoksen päällikkö määrittää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleiset periaatteet. Rajavartiolaitoksen päällikkö hyväksyy myös tärkeimmät pysyväisasiakirjat, joissa eri toimialojen sisäinen valvonta ja riskienhallinta määritetään. Rajavartiolaitoksen päällikkö tarkastaa vuosittain 1 – 3 hallintoyksikköä sekä hyväksyy tulosneuvotteluissa Rajavartiolaitoksen esikunnan vuosittaisen tarkastussuunnitelman.

Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja erilliset yksiköt vastaavat siitä, että sisäinen valvonta otetaan huomioon toimintaa ohjaavissa pysyväisasiakirjoissa, työjärjestyksissä, toiminnan ohjausprosesseissa ja talousmääräyksessä. Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja erillisyyksiköt vastaavat omien toimialojensa osalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjauksesta ja ohjeistuksesta. Tärkeimmät varojen, omaisuuden ja tietoaaineistojen valvonasta annetut määräykset ovat talousmääräys (RVLPAK A.20), materiaalin valvonnasta annettu määräys (RVLPAK D.6) sekä Rajavartiolaitoksen tietoturvallisuusmääräys (RVLPAK D.52).

Rajavartiolaitoksen apulaispäälikkö johtaa Rajavartiolaitoksen esikunnan sisäistä tarkastusta. Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja erillisyyksiköt vastaavat tulossuunnitelman mukaisen ja tarvittaessa muunkin sisäisen tarkastuksen toteuttamisesta omilla toimialoillaan. Osastojen tarkastukset kohdistuvat pääsääntöisesti oman toimialan tarkoituksenmukaisuuden, omaisuuden, hallinnollisen laillisuuden sekä annettujen määräysten ja ohjeiden sekä menettelytapojen valvontaan.

Euroopan yhteisöltä saadun rahoituksen osalta noudatetaan Euroopan yhteisön hankkeelle asettamia vaatimuksia hankkeen suunnittelun, toimeenpanon, maksatusten, seurannan sekä sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvien kontrollien ja tarkastusten osalta. Sisäisen valvonnan menettelyt ja vastuut kirjataan EU-hankkeen työjärjestykseen. Rajavartiolaitoksen esikunnan osastot ja erillisyyksiköt tarkastavat EU-hankkeiden hallinnointia oman toimialansa osalta.

Rajavartiolaitoksen esikunnan suunnittelu- ja talousyksikkö vastaa Rajavartiolaitoksen sisäisten valvontaprosessien kattavuuden arvioinnista ja vuosittaisen sisäisen valvonnan arviointilausuman valmistelusta sekä sen esittelystä Rajavartiolaitoksen päällikölle.

6.4. Pelastusosasto

6.4.1. Yleistä

Pelastuslain (468/2003) 2 §:n mukaan pelastusosasto johtaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa. Läänin alueella tehtävistä huolehtii lääninhallitus.

Sisäasiainministeriön pelastusosastolle ei ole organisoitu erillistä laillisuusvalvonnan vastuualueita. Pelastusosastolla kuitenkin käsitellään vuosittain muutamia alueen pelastustoimeen kohdistuvia hallintokanteluja. Pelastusopistoon kohdistuneita kanteluja käsitellään vuosittain 1 – 2 ja Häätäkeskuslaitokseen kohdistuneita 10 – 20.

Kanteluprosessin osalta voidaan todeta, että ylimmille laillisuusvalvontaviranomaisille annettavat selvitykset ja lausunnot käsitellään pelastusosastolla. Jos kantelu on osoitettu sisäasiainministeriön pelastustoimeen ja kantelun kohteena on yksinomaan alempi hallintoviranomainen tai alemman hallintoviranomaisen virkamies, pelastusosasto pitää mahdollisena kantelun siirtämistä Häätäkeskuslaitoksen tai asianomaisen lääninhallituksen käsiteltäväksi. Kuntalain (365/1995) 8 §:n mukaan lääninhallitus voi myös kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaisesti.

Alueelliseen pelastustoimeen kohdistuneet hallintokantelut käsitellään pääosin pelastusosastolla. Osaston tavoite on, että sellaiset kantelut, jotka kohdistuvat pelastuslaitosten toimintaan, siirretään asianomaisen lääninhallituksen käsiteltäväksi. Pelastusopistoon ja Häätäkeskuslaitokseen välittömästi kohdistuneet kantelut käsitellään pääasiassa pelastusosastolla. Häätäkeskuslaitokselle on pyritty siirtämään sellaiset kantelut, jotka kohdistuvat yksittäisen häätäkeskuksen toimintaan.

6.4.2. Valvonta- ja tarkastustoiminta

Pelastuslain 51 §:n mukaan pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia laissa säädettyjen suuronnettomuuksien ja väestönsuojelun varautumisjärjestelyjen valvomiseksi. Tarkastuksen toimittajalla on oikeus päästä tarkastettaviin tiloihin, ei kuitenkaan asuntoihin. Lääninhallitus voi myös pelastuslain 82 §:n perusteella velvoittaa saattamaan palvelut laissa edellytetyille tasolle, jos pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata lääninhallituksen asettamassa määräajassa.

Lääninhallitukset tekevät niin sanottuja valmiustarkastuksia alueelliseen pelastustoimeen. Niiden lukumäärä vaihtelee vuosittain ja lääneittäin. Sisäasiainministeriö on osallistunut tarkastuksiin oman harkintansa mukaan. Myös Pelastusopisto ja Häätäkeskuslaitos ovat pelastusosaston mukaan olleet tarkastusten kohteena tilanteen vaatiessa.

Sisäasiainministeriö on antanut pelastustoimen valmiustarkastuksista ohjeen (SM-2008-00967/Tu31). Sen lisäksi oikeudellinen normiohjaus ja valvonta otetaan huomioon vuosittaisissa tulossopimuksissa.

6.5. Hätäkeskuslaitos

6.5.1. Yleistä

Hätäkeskuslain 3 §:n mukaan hätäkeskusten tehtävänä on hätäilmoitusten, välittömiä poliisin toimenpiteitä edellyttäviä ilmoitusten sekä muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyvien ilmoitusten vastaanottaminen ja edelleen välittäminen. Hätäkeskukset toimivat pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimien viestikeskuksina. Ne tukevat ja avustavat näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitavat niille muussa laissa säädettyt tehtävät.

Hätäkeskuslaitos on merkittävässä roolissa ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä turvattaessa. Tällöin myös oikeudellinen valvonta korostuu. Laillisuusvalvonnan avulla on mahdollista paljastaa Hätäkeskuslaitoksessa tapahtuneita lainvastaisia menettelyitä. Tieto tästä vaikuttaa toimintaan ennalta ehkäisevästi. Lisäksi laillisuusvalvonnalla on selkeä yhteys toiminnan laatuun sekä toimintaan kohdistuvaan luottamukseen.

Hätäkeskuslaitoksessa laillisuusvalvonta jaetaan organisaation sisäiseen ja ulkoapäin tapahtuvaan valvontaan. Ulkopuolisina valvojina toimivat erityisesti eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Lisäksi kansalaisten tekemät kantelut ja poliisin suorittama esitutkinta voidaan Hätäkeskuslaitoksen mukaan tulkita ulkoiseksi valvonnaksi.

Sisäinen valvonta käsittää ministeriön pelastusosaston sekä hätäkeskusyksikön hätäkeskuksiin kohdistaman laillisuusvalvonnan. Se käynnistyy hallintokantelulla, julkisuudessa esillä olleella ja esimiesten tietoon tulleella tiedolla tai esimiesten omien havaintojen perusteella. Lisäksi laillisuusvalvontaa harjoitetaan vuosittaisen suunnitelman mukaisin sisäisin tarkastuksin.

Ulkoapäin tapahtuva valvonta ja sisäinen valvonta täydentävät Hätäkeskuslaitoksessa toisiaan. Ulkoapäin tapahtuva valvonta on näkyvää ja kenties kattavampaa, koska siinä tarkasteluun tulevat helpommin myös organisaation systeemivirheet. Määrällisesti painotus on kuitenkin sisäisessä valvonnassa, joka käsittelee vuosittain kymmeniä tapauksia.

6.5.2. Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnan normiohjaus ja –valvonta

Hätäkeskuslaitoksesta annetun lain (157/2000) 3 §:n sekä hätäkeskuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (990/2000) 3 §:n perusteella hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnasta on annettu seuraavat ohjeet ja määräykset:

- Hätäkeskuslaitokseen tulevien selvityspyyntöjen ja asiakaspalautteiden käsittely HAO175/2008
- Määräys hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnasta 146/1.2.8/2008

Näiden lisäksi yksittäisiä laillisuusvalvontaan kuuluvia tai sitä sivuavia yksityiskohtia sisältyy useisiin hallinnollisiin ja operatiivisiin määräyksiin ja ohjeisiin.

6.5.3. Hallintokanteluiden käsitteleminen sekä valvonta- ja tarkastustoiminta

Hätäkeskuslaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaa sisäasiainministeriön pelastusosasto. Hätäkeskusyksikkö kohdistaa oikeudellista valvontaa hätäkeskuksiin. Hätäkeskuksilla on oma luonnollinen vastuunsa oman toimintansa laillisuudesta.

Hätäkeskuslaitoksessa käsitellään vuosittain 25 – 40 kantelua. Näistä muutama johtaa toimenpiteisiin. Virheet ovat olleet hätäkeskuspäivystäjien toimintaan tai tehtävän välityksen keston ja oikeellisuuteen liittyviä.

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö käsitteli vuonna 2008 yhteensä 39 kantelua tai valitusta. Kokonaisuutena asiakaspalautetta hätäkeskuslaitokselle tuli huomattavasti enemmän. Tässä tarkastelu on rajattu hätäkeskuslaitoksen ydintoimintaan eli hätäilmoitusten käsittelyyn liittyvään palautteeseen. Seuraavassa lyhyt yhteenveto hätäkeskusyksikön käsittelemistä kanteista:

Kantelut toimialoittain

Toimiala	
Sosiaali- ja terveystoimi	18
Poliisitoimi	19
Pelastustoimi	2

Kantelut hätäkeskuksittain

Hätäkeskus	
Helsinki	11
Häme	6
Itä- ja Keski-Uusimaa	5
Kaakkois-Suomi	4
Länsi-Uusimaa	4
Varsinais-Suomi	3
Pirkanmaa	3
Lappi	2
Etelä-Savo	1

Keskeiset kanteluiden syyt

Syy	
Soittaja ei saanut haluamaansa palvelua (ei lähetetty ambulanssia, poliisia tms.)	11
Avun tulo viivästyy	22
Huono asiakaspalvelu	6

Hätäkeskuslaitos aloitti keväällä 2008 sisäisen tarkastustoiminnan. Tarkastusta tekevät tehtävään nimetyt hätäkeskusyksikön virkamiehet. Tarkastukset kattavat toiminnan tarkoituksenmukaisuuden sekä laillisuuden arvioinnin. Suunnitelman mukaan tarkastuksia tehdään vuosittain 3 – 4. Tämän lisäksi syksystä 2008 lähtien hätäkeskusyksikkö on ottanut tutkittavakseen jokaisen hätäkeskuksissa havaitun ja/tai julkisuudessa esiin tulleen tapauksen. Tapauksen käsittelyyn on luotu yhtenäistävät ohjeet, joiden seurauksena valvonnasta on uusien menettelyiden seurauksena tullut aktiivisempaa. Näihin liittyy myös raportointijärjestelmä, joka parantaa tietojen tilastointia ja saatavuutta sekä parantaa johtamistoimintaa.

6.6. Maahanmuutto-osasto

6.6.1. Yleistä

Maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä hoidetaan eri ministeriöissä ja niiden alaisessa hallinnossa.

Maahanmuuttovirasto (Migri) on oleskelu- ja kansalaisuusasioita hoitava keskusvirasto. Se ylläpitää myös ulkomaalaisrekisteriä. Paikallispoliisi muun muassa ottaa vastaan oleskelulupahakemuksia ja kuulee asianosaisia, myöntää jatko-oleskeluluvat ja pysyvät oleskeluluvat, hoitaa EU:n kansalaisten rekisteröinnin, tekee esityksiä maasta poistamiseksi ja panee täytäntöön maasta poistamista koskevia päätöksiä. Rajavartiolaitos valvoo maahantuloa ja maasta lähtöä rajalla, hoitaa passintarkastusta ja tekee käännättämispäätöksiä.

Myös Suomen ulkomaan edustustot ovat maahanmuuton palveluverkoston osa. Edustustot myöntävät viisumeita ja ottavat vastaan oleskelulupahakemuksia sekä antavat tiedoksi oleskelulupapäätöksiä. Työvoima- ja elinkeinokeskuksilla on alueellinen vastuu kotouttamisesta. Keskukset ohjaavat työvoimatoimistoja ja kuntia maahanmuuttajien kotouttamisen toimeenpanossa. Työvoimatoimisto tekee lisäksi osaratkaisun työntekijän oleskelulupahakemukseen. Työvoima- ja elinkeinokeskus tekee vastaavasti osaratkaisun elinkeinonharjoittajan oleskelulupa-asiassa. Turvapaikanhakijan vastaanotto tapahtuu valtion, kuntien tai Suomen Punaisen Ristin vastaanottokeskuksissa.

Vuoden 2008 alussa maahanmuuttoasioiden valmistelun päävastuu koottiin sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Sisäasiainministeriöön perustettiin ulkomaalaisosaston tiilalle uusi maahanmuutto-osasto, johon siirrettiin työministeriön politiikkaosastolta ja toimeenpano-osastolta maahanmuuton tiimit. Muutoksen myötä sisäasiainministeriön hallinnonalalla on uusia turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja kotouttamista hoitavia alue- ja paikallistason toimijoita. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa työperäisen maahanmuuton määrien ja rakenteen seurannasta.

6.6.2. Laillisuusvalvonta maahanmuutto-osastolla

Maahanmuutto-osaston oikeudellisen valvonnan ytimenä pidetään jokapäiväistä esimiestyötä. Laillisuusvalvontaan liittyvä toiminta ei kuitenkaan ole ollut suunnitelmallista eikä organisoitua. Vuoden 2008 alusta hallinnonalan laillisuusvalvonnan järjestäminen ja koordinointi on sisällytetty johdon tukiyksikön lainsäädäntöneuvoksen tulostavoitteisiin.

Käytännössä hallinnonalan laillisuusvalvonta on tarkoittanut yleisille laillisuusvalvojille tehtyihin kanteluihin vastaamista. Myös lausuntoja on näiltä osin annettu jonkin verran. Esimerkiksi vähemmistövaltuutettu on saattanut kiinnittää huomiota maahanmuuton ilmiöihin tai lainsäädännön soveltamiskysymyksiin. Vireillä on myös ollut kansainvälisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita tai komissiolle tehtyjä kanteluita.

Osaston johto on jakanut yksittäiset toimeksiannot asian sisällön ja työtilanteen mukaan eri yksiköille pääosin toimialajaon mukaisesti. Toimeksiantoja ovat hoitaneet eri yksiköiden esittelijät. Kanteluasioissa ei ole ollut erityistä vastuuhenkilöä tai koordinaatiojärjestelyä.

Maahanmuutto-osaston käsittelemien kanteluiden kohde on käytännössä ollut Maahanmuuttovirasto. Poliisiin ulkomaalaisasioissa kohdistetut kantelut on käsitelty poliisiosastossa. Maahanmuutto-osasto on tarpeen mukaan antanut asiantuntija-apua maahanmuuttoon liittyvien prosessien ja lainsäädännön osalta. Vuoden 2008 alussa tapahtuneen organisaatiouudistuksen jälkeen maahanmuutto-osaston toimiala on laajentunut turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja kotouttamiseen. Vastaanoton ja kotouttamisen alalla kanteluita ei ole tullut sisäasiainministeriöön vuoden 2008 aikana. Aiemmin työministeriössä niitä on vuosittain ollut jonkin verran.

Maahanmuutto-osastolla ei ole tilastoa kanteluasioiden lukumääristä. Tarkkaa arviotakaan ei ole mahdollista antaa, mutta kokonaisuudessaan kanteluiden lukumäärä on ollut vähäinen. Kyse lienee vain muutamasta tapauksesta vuosittain.

Maahanmuutto-osaston tiedossa on yksi Maahanmuuttovirastossa tapahtunut lahjontatapaus. Muita hallinnonalan virkamieheen kohdistuneita rikosepäilyjä ei ole osaston tiedossa.

Maahanmuutto-osasto on seurannut ylimpien laillisuusvalvojien päätöksiä maahanmuuttoon liittyvissä asioissa. Samoin on seurattu kansainvälisten sopimusten mukaisten valvontaelinten suosituksia, tuomioita ja päätöksiä. Seuranta ei välttämättä ole ollut riittävän järjestelmällistä ja organisoitua, koska se on perustunut asianomaisen yksikön ja virkamiesten oman vastuualueensa toiminnan seurantaan.

Maahanmuutto-osasto ei ole suorittanut Maahanmuuttovirastoon tai muuhun maahanmuuttohallintoon kohdistettua oikeudellista tarkastustoimintaa. Se ei myöskään ole laatinut ohjeita tai määräyksiä laillisuusvalvonnasta tai sen järjestämisestä hallinnonalalla.

Maahanmuutto-osasto ei ole 1.5.2004 voimaan tulleen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen jälkeen laatinut (yhtä poikkeusta lukuun ottamatta) alaiselle hallinnolle ohjeita lain soveltamisesta. Ulkomaalaislaki sinällään on sisällöltään yksityiskohtainen. Ministeriö ei myöskään anna ohjeita hallinnon viranomaisten käytännön toiminnasta tai sen järjestämisestä. Maahanmuutto-osasto on korostanut, että viranomaisohjeella ei voida säännellä asianomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista tai tulkita lakia, vaan kyseessä on käytännössä käsikirja, jossa käydään läpi asiaan liittyvää sääntelyä ja hyviä käytänteitä. Maahanmuuttovirasto on laatinut useita ohjeita ulkomaalaislakiin liittyvistä prosesseista. Osasto tai osaston virkamiehet ovat yleensä saaneet tilaisuuden lausua ohjeista ennen niiden käyttöön ottoa. Sisäasiainministeriö on myös asettanut ohjetyöryhmän, jonka tehtävänä on maahanmuutto-osaston johdolla koordinoida ohjeiden valmistelua, toimivuutta ja ajantasaisuutta. Työryhmässä on edustajat myös poliisiosastolta, rajavartiolaitos- osastolta, ulkoasiainministeriöstä ja Maahanmuuttovirastosta.

6.7. Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto pitää ulkomaalaisrekisteriä sekä käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka lailla tai asetuksella on säädetty sen tehtäviksi. Maahanmuuttovirasto tuottaa myös toimialaansa koskevissa asioissa tietopalveluita ministeriöille ja muille viranomaisille sekä kansainvälisille järjestöille.

Lain 1 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto on sisäasiainministeriön alainen. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto tulosohjaa Maahanmuuttovirastoa. Maahanmuutto-osastolla ei ole kiinteää yhteyttä Maahanmuuttoviraston toiminnalliseen johtamiseen, eikä osasto ole esimerkiksi tehnyt oikeudellisia tarkastuksia virastoon. Vaikuttaa myös siltä, että maahanmuutto-osastolla ei ole tällaiselle valvonnalle säädösperustetta.

6.7.1. Maahanmuuttoprosessien poikkihallinnollisuus ja toimivaltaa koskevat epäselvyydet

Ulkomaalaishallinnossa ja sitä koskevissa päätöksenteon prosesseissa on useita toimijoita eri hallinnonaloilta. Hallinnon monimuotoisuus asettaa haasteita maahanmuuttohallinnon toiminnalle ja sen laillisuuden valvonnalle. Käytännössä maahanmuuttohallinnossa on paljon alueita, joiden suhteen on epäselvää, kenellä valvontavastuu ja –oikeus on. Taustalla vaikuttaa tulohajauksen puutteellisuus ja se, että maahanmuuttoasiat ovat monelle viranomaiselle vain vähäinen tehtäväalue muiden tehtävien ohessa. Maahanmuutto-osaston ja -viraston rooli maahanmuuttoasioissa muihin viranomaisiin (esimerkiksi ulkomaan edustustoihin, poliisiin ja työ- ja elinkeinotoimistoihin) nähden ei ole kaikilta osin selvää.

Eri menettelyiden poikkihallinnollisuuden seurauksena myös hallinnon asiakkaillekaan ei ole aina selvää, minkä viranomaisen tehtäviin asia kuuluu: mikä tahoo vastaa ohjeistamisesta ja asiakkaiden neuvonnasta. Entä kuka on vastuussa mahdollisten virheellisten ohjeiden tai neuvojen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä?

Joltain osin selkiytymätön vastuun- ja tehtävänjako ministeriössä heijastuu hallinnossa alempiin viranomaisiin. Erityisen ongelmallista tämä on kansainvälisissä asioissa. Raportointi hallintoon ontuu ja on turhan moniporista. Se aiheuttaa tietokatkoksia.

Tulevaisuudessa myös vastaanottotoiminta asettaa valvonnalle haasteen. Nykyinen järjestelmä, jossa työvoima- ja elinkeinokeskukset vastaavat vastaanottokeskusten ohjauksesta ja valvonnasta, ei ole tarkoituksenmukaisin. Sikäli kun vastaanottotoiminta siirtyy Maahanmuuttoviraston alaisuuteen, tulee samalla huolehtia siitä, että virastolla on myös vastaanottokeskusten välitön ohjaus- ja valvontavalta.

6.7.2. Asiakaspalvelu ja toimivalta

Prosessien poikkihallinnollisuus aiheuttaa haasteita asiakaspalvelulle. Nykyisin Maahanmuuttovirastolta odotetaan mahdollisimman laaja-alaista palvelua, mikä johtaa kysymään, kuuluuko näin laaja palvelu enää viraston tehtäväpiiriin? Asiakaspalveluyksikköön – sekä viraston muihin yksiköihin – tulee kyselyjä ja tiedusteluja, joiden osalta toimivalta ei aina ole selvä.

Helsingin kaupungin, Helsingin maistraatin ja Maahanmuuttoviraston välille on 9.12.2008 laadittu yhteispalvelusopimus. Pilotin tarkoituksena on, että maahanmuuttajat saavat Helsingin kaupungin ylläpitämässä pisteessä myös Maahanmuuttovirastolle kuuluviin asioihin liittyvää neuvontaa. Palvelupisteen toimintaan liittyy lukuisia seikkoja, joilla on merkitystä oikeudellisen valvonnan näkökulmasta. Näiltä osin voidaan mainita henkilöstön koulutus, ohjeistus sekä rekisterinkäyttöoikeudet.

6.7.3. Hallintokantelut

Eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille tehdyt hallintokantelut eivät välttämättä tule Maahanmuuttovirastoon maahanmuutto-osaston välityksellä, vaan osa lähetetään virastoon suoraan. Osaan liittyy vain suullinen yhteydenotto. Maahanmuuttovirasto käsittelee kanteluiden lisäksi myös vähemmistövaltuutetun selvityspyynnöjä sekä kansalaiskirjeitä.

Maahanmuuttoviraston ylijohdajan kautta virastoon tulleet selvitys-, lausunto- ja vastinepyynnöt kirjataan viraston diaarin lisäksi manuaaliseen, niin sanottuun määrääjanseurantataulukkoon. Taulukosta eivät kuitenkaan ilmene kirjaamosta suoraan substanssiryksiköihin ohjautuneet asiat, joten seuraavassa taulukossa olevat lausuntoja ja selvityksiä kuvaavat luvut ovat vain suuntaa-antavia:

	2008 ⁸	2007
Lausuntopyynnöt:		
Eduskunnan oikeusasiamies	1	
Valtioneuvoston oikeuskansleri		
Selvityspyynnöt:		
Eduskunnan oikeusasiamies	4	15
Valtioneuvoston oikeuskansleri		1
Vähemmistövaltuutettu	5	4

Kanteluihin ja pyyntöihin laaditaan vastaukset asian ratkaisseessa yksikössä, mikäli se ei liity useampaan yksikköön. Tällöin vastaus laaditaan oikeus- ja maatietoyksikössä.

⁸ Seuranta on tapahtunut 16.10.2008 saakka.

6.7.4. Valvonta- ja tarkastustoiminta

Maahanmuuttovirastossa laillisuusvalvontaa toteutetaan johtamisen osana. Päätösten pysyvyyttä muutoksenhakuelimissä seurataan järjestelmällisesti asetettujen laatuksien mukaisesti, ja tarvittaessa ohjeistusta ja linjauksia muutetaan erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella. Maahanmuutto- ja turvapaikkayksiköt laativat kuukausittain niin sanottuja päätösmuistioita valitustuomioistuinten ratkaisukäytännöstä. Ne myös ylläpitävät erillistä muistiot viraston tekemistä valituslupahakemuksista. Kansalaisuuslain osalta seurataan päätösten pysyvyyttä. Kansalaisuusyksikkö ylläpitää manuaalisia tilastoja valituksista (hylätty/hyväksytty). Ministeriön ja viraston väliseen tulossopimukseen on lisäksi kirjattu, että lain-tulkinta- tai menettelyvirheen vuoksi kumoutuneiden päätösten osuuden tulisi olla alle 5 % kaikista hyväksytyistä valituksista. Tavoite on saavutettu selvästi.

Kaikki relevantti tieto, joka on tarpeen yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi, tallennetaan Legis-tietokantaan. Merkittävimmistä valitustuomioistuinten ratkaisuksista käydään keskustelua yksiköissä sekä oikeudellisessa työryhmässä oikeus- ja maatietoyksikön johdolla. Käytännön ongelmallisissa soveltamistilanteissa linjauskeskusteluja käydään yksiköiden johdoryhmien kesken sekä tarvittaessa oikeus- ja maatietoyksikön ja ylijohtajan kanssa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen sekä eri valtuutettujen tarkastuksista laaditut kertomukset sekä kanteluvastaukset tutkitaan. Tarvittaessa ne käsitellään oikeudellisessa työryhmässä ja niistä tiedotetaan henkilöstöä.

Viraston työjärjestykseen on yksiköittäin määritelty virkanimikkeisiin perustuvat ratkaisunteko-oikeudet. Työjärjestyksessä on myös määritelty, mitkä ratkaisut tehdään yhden virkamiehen toimesta ja mitkä esittelystä. Yksittäisten virkamiesten tekemiin ratkaisuihin, joita ovat lähinnä myönteiset asiaratkaisut, liittyy suurempi harkintavallan väärinkäytön mahdollisuus. Tämä pyritään estämään päätösten jälkitarkastuksella. Samalla pyritään varmistamaan päätösten korkea laatu. Tällä hetkellä näiden ratkaisujen valvontaa suoritetaan kussakin substanssiosastossa pääosin pistokokein. Käytäntö kuitenkin vaihtelee yksiköiden ja tulosalueiden välillä.

Päätösten pistokoetarkastusten yhteydessä tarkastetaan jossain määrin myös rekisterimerkintöjä, joskaan yhtenäistä ja selkeää käytäntöä ei tältä osin ole. On selvää, että tarkastusten tulisi kattaa myös menettelytavat.

On myös selvää, että tarkastustoiminnan laatuun ja tehokkuuteen vaikuttaa henkilöstöresurssien rajallisuus. Näin on esimerkiksi siksi, että päätösten manuaalinen jälkitarkastus on työlästä. Usein tulostavoitteissa kuitenkin korostetaan määrää laadun sijasta, minkä seurauksena virheet saattavat lisääntyä. Laillisuusvalvontaa kehitettäessä onkin otettava huomioon sen edellyttämät resurssit ja pyrittävä löytämään manuaalista tarkastustoimintaa korvaavia ja/tai sitä tukevia toimintatapoja.

6.7.5. Tietoturvallisuus

Maahanmuuttoviraston ylläpitämä ulkomaalaisrekisterijärjestelmä on sekä viraston asianhallintajärjestelmä että osittainen toteutus ulkomaalaisrekisteristä. Rekisterin lokivalvonnalla seurataan, käytetäänkö rekisteriä lain vaatimusten ja muutenkin sen käyttötarkoituksen mukaisesti. Valvonta tapahtuu Sähköiset palvelut –yksikön johtajan toimesta pistokokein. Valvontaa tehdään myös väärinkäytösepäilyjen yhteydessä.

Ulkomaalaisrekisterin vuonna 2009 korvaavassa ulkomaalaisasioiden sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä (UMA) kerätään käyttöön liittyviä lokitietoja keskitetysti ja kattavasti. Kerätyistä tiedosta saadaan tarvittaessa raportteja. On selvää, että järjestelmän väärinkäyttö on tällä tavalla helpommin havaittavissa. Pistokoevalvonta sekä väärinkäytösepäilyjen yhteydessä tapahtuva valvonta jatkuvat myös UMA:ssa. Sekä ulkomaalaisrekisterissä että UMA:ssa rekisterinkäyttöä rajoitetaan käyttäjärhythmin ja käyttöoikeuksin.

Ulkomaalaisrekisterissä on olemassa tiettyjä ongelmia ja puutteita, joihin on kiinnitetty huomiota UMA:a kehitettäessä. Myös oikeudellinen valvonta on otettu huomioon ja esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimistoon on oltu yhteydessä.

Yhtenäisiä tiedonkirjaustapoja ja –vaatimuksia ei ole kyetty täysin toteuttamaan ulkomaalaisrekisterissä, minkä seurauksena järjestelmässä olevat tiedot ovat joiltain osin epäyhtenäisiä. Tulevaisuudessa panostetaan käyttäjien koulutukseen, koska pelkkä UMA:an siirtyminen ei poista epäyhtenäisyysongelmaa. Ulkomaalaisrekisterin ongelmana ovat myös olleet valvontatiedot ja vanhentuneet tiedot. Ulkomaalaisrekisterissä on joiltain osin mahdollisuus muuttaa rekisteröityjä tietoja jälkikäteen. UMA:ssa muutosten teko tulee paremmin dokumentoiduksi. Rekisteritietojen ylläpidon ja poistamisen menetelmät ovat UMA:ssa kehittyneemmät.

Tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden lisäksi hallinnon asiakkaalla itsellään on tarkastusoikeus omiin tietoihinsa. Asiakkaiden tarkastusoikeus helppottuu UMA:ssa, jolloin on oletettavaa, että tarkastusoikeutta myös käyte-

tään aktiivisesti. Tämä vaikuttaa tietojen oikeellisuuteen, ajantasaisuuteen ja laatuun.

Maahanmuuttovirastossa käsitellään paljon henkilötietoja sekä salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja. Tietoturvallisuuteen kiinnitetään jatkuvaa huomiota muun muassa koulutuksella ja ohjeistuksella.

6.7.6. Normiohjaus ja -valvonta

Maahanmuuttoviraston sisäistä valvontaa käsittelevä ohje (dnro 8/0010/2009) on valmistunut maaliskuussa 2009. Viraston normiohjauksesta ja -valvonnasta voidaan yleisesti todeta, että maahanmuuttohallinnon rakenne huomioon ottaen on tärkeää, ettei hallinnonaloilla anneta ristiriitaisia ohjeita, ja että laintulkintakysymyksistä saavutetaan yhteisymmärrys. Ohjeistuksen on oltava yhtenäistä, koska samaa lainsäädäntöä soveltavat useat eri viranomaiset. Oikeudenmenetyksen kokeneen asiakkaan kannalta on merkityksentöntä, kuka häntä ohjasi väärin tai jopa lainvastaisesti.

6.7.7. Maahanmuuttoviraston lainsoveltamisohjeet ja linjaukset

Vaikuttaa siltä, että sidosryhmät odottavat Maahanmuuttovirastosta ohjaavaa roolia. Selvitysmies Ole Norrback toteaa selvityksessään (Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen), että virastolle tulisi antaa selkeä vastuu poliisin ohjauksesta oleskelulupa-asioissa. Vaikka virastolla ei perustuslakivaliokunnan kanta huomioon ottaen ole varsinaista ohjeistamistoimivaltaa sidosryhmiin nähden, sen on kuitenkin käytännössä näin tehtävä, koska asioita ei voi jättää tekemättä vain siksi, että viranomaisten välinen vastuu on epäselvä. Virasto on esimerkiksi joutunut jossain määrin ohjaamaan niin sanotun Eurodac-asetuksen soveltamista, vaikka vastuunjakoa ei ole määritelty.

Ulkomaalaishallinnossa voimassaolevat ja/tai valmisteilla olevat lainsoveltamisohjeet ovat pääosin Maahanmuuttoviraston antamia. Ohjeiden tarkoituksena on antaa suuntaviivat lain yhdenmukaiselle soveltamiselle. Ohjeilla pyritään tukemaan viivytyksetöntä päätöksentekoa, hakijoiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista. Vaikka ohjeiden kohderyhmänä on virasto itse, ohjeita sovelletaan – muun ohjeistuksen puuttuessa – myös muissa viranomaisissa.

Viraston yleisten, lähinnä oikeus- ja maatietoyksikössä valmisteltujen ulkomaalaislain soveltamisohjeiden (esimerkiksi turvapaikkaohjeen ja toimeentuloedellytyksen soveltamisohjeen) sekä kansalaisuusyksikössä laadittujen kansalaisuusasioita koskevien ohjeiden lisäksi (esimerkiksi ohjeen kansalaisuuslain 19 §:n soveltamisesta, niin sanottu nuhteettomuusedellytyksestä poikkeaminen) substanssiosastoissa linjataan tiettyjä yksittäisiä asioita. Asioita käsitellään myös yksikön johtoryhmässä (kansalaisuusyksikön osalta linjaustyöryhmässä) ja niistä tiedotetaan yksikön henkilöstöä. Tarpeen vaatiessa – esimerkiksi kun asialla on merkitystä useamman yksikön kannalta – asia saatetaan oikeus- ja maatietoyksikön sekä yliohtajan tietoon, ja sitä käsitellään viraston oikeudellisessa työryhmässä. Sikäli kun asialla on merkitystä muiden samaa lainsäädäntöä soveltavien tahojen kannalta tai kyse on laintulkintaongelmasta/lainsäädännön kehittämistarpeesta, saatetaan asia maahanmuutto-osaston ja tarvittavien muiden tahojen tietoon.

6.8. Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan säädetään siviilikriisinhallinnasta annetussa laissa (1287/2004). Laki sisältää säännökset viranomaisen toimivallasta kriisinhallinnassa, kriisinhallintaan osallistumisen edellyttämistä kotimaan valmiuksista sekä kriisinhallintaan ulkomailla osallistuvan siviilihenkilöstön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Siviilikriisinhallintaa johtaa ja valvoo kaksi ministeriötä: ulkoasiainministeriö ja sisäasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö vastaa siviilikriisinhallinnasta siltä osin kun se kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan. Käytännössä kyse on osallistumiseen liittyvästä yleisestä päätöksenteosta. Sisäasiainministeriön tehtävänä ovat siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksia koskevat asiat. Pelastuslain 49 §:n perusteella sisäasiainministeriö päättää pelastustoimen alaan kuuluvan avun antamisesta.

Pelastusopistolain (472/2008) 2.2 §:n mukaan Pelastusopiston tehtävänä on kriisinhallintaan ulkomaille lähetettävän henkilöstön rekrytointivalmiuksien sekä materiaalistien ja logististen valmiuksien ylläpitäminen. Sen tehtävänä on lain edellyttämällä tavalla myös kriisinhallintakoulutuksen antaminen sekä tutkimus- ja kehittämistoiminta. Pelastusopisto toimii näissä tehtävissä valtiotyönantajana.

Pelastusopistolain 3 a §:n mukaan Pelastusopistolla on edellä mainittuja tehtäviä varten Kriisinhallintakeskus. Kriisinhallintakeskuksen johtajan nimittää sisäasiainministeriö. Pelastusopistolle kuuluvat asiat ratkaisee opiston rehtori. Kriisinhallintaan liittyvät asiat ratkaisee kuitenkin Kriisinhallintakeskuksen johtaja Pelastusopiston työjärjestyksessä säädetyllä tavalla.

Siviilikriisinhallinnon erityispiirteisiin kuuluu myös se, että poliisiasetuksen (1112/1995) 1.3 §:n mukaan poliisimiehiä ovat myös siviilikriisinhallintalain (1287/2004) perusteella poliisitehtäviin nimitetyt poliisimiehet.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan pelastusosasto käsittelee Pelastusopistoa koskevat asiat. Ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö kuitenkin vastaa siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien osalta Pelastusopiston Kriisinhallintakeskuksen tulohajauksesta ja -suunnittelusta sekä sen valvonnasta. Pelastusopiston työjärjestyksen mukaan Kriisinhallintakeskuksen johtaja käy esimiehen ja alaisen väliset kehityskeskustelut sekä kansainvälisten asioiden yksikön neuvottelevan virkamiehen että Pelastusopiston rehtorin kanssa.

Sisäasiainministeriön ja Pelastusopiston välinen tulossopimus allekirjoitetaan vuosittain. Sisäasiainministeriön puolesta sopimuksen allekirjoittavat pelastusylijohtaja ja kansainvälisten asioiden ylijohtaja, kumpikin oman toimivaltansa osalta.

Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaissa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon. Käytännössä hän on palvelussuhteessa Pelastusopistoon. Ulkoasiainministeriö toimii työnantajana kuitenkin silloin, jos se on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista. Sisäasiainministeriö toimii työnantajana, jos tehtävä on kotimaan valmiuksien kannalta merkittävä.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön kansainvälisten asioiden yksikön siviilikriisinhallinta-asioita käsittelevä neuvotteleva virkamies ratkaisee julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen nimittämisen sekä palvelussuhteen ehdot kotimaan valmiuksien kannalta merkittävissä tehtävissä. Pelastusopiston työjärjestyksen mukaan siviilikriisinhallintahenkilöstöön nimittämiseen ja asemaan liittyvät kysymykset ratkaisee Kriisinhallintakeskuksen johtaja.

Asiantuntijoiden rekrytoinnissa Kriisinhallintakeskuksella on käytössään siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisteri, joka on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri. Tietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

Siviilikriisinhallinnan organisaatio on edellä kuvatulla tavalla monitahoinen. Se asettaa haasteita toiminnan ohjaukselle ja valvonnalle. Toiminta on ollut käynnissä vasta muutamia vuosia ja siksi kokemus oikeudellisesta valvonnasta on vielä vaatimatonta. Yleisesti voidaan todeta, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomioon otettavaa on yhtäältä se, miten siviilikriisinhallintaan kohdistuvan oikeudellisen valvonnan suhteet organisoituvat Pelastusopiston, Kriisinhallintakeskuksen, sisäasiainministeriön ja ulkoasiainministeriön välillä, sekä toisaalta se, millainen valvontasuhteet kriisinhallintaan osallistuviin henkilöihin nähdessä eri tahoilla on.

6.9. Sisäasiainministeriön hallinnoimat rahastot

6.9.1. Palosuojelurahasto

Palosuojelurahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta myönnetään harkinnanvaraisia valtionavustuksia.

Palosuojelurahaston toiminta perustuu palosuojelurahastolakiin (306/2003) ja palosuojelurahastosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (625/2003). Palosuojelurahastolain 1 §:n mukaan tulipalojen ehkäisyn ja pelastustoiminnan edistämiseksi on Suomessa olevasta palovakuutetusta kiinteästä ja irtaimesta omaisuudesta vuosittain suoritettava palosuojelumaksu. Edelleen lain 14 §:ssä säädetään, että rahastosta voidaan myöntää varojen ja vuosittaisen käyttösuunnitelman puitteissa yleis- ja erityisavustuksia.

Rahastolain lisäksi rahaston toimintaa sääntelevät valtionavustuslaki (688/2001), hallintolaki sekä laki alueen pelastustoimen valtionavustuksista (1122/2003).

Palosuojelurahasto on sisäasiainministeriön hoidossa ja valvonnassa. Sen hallinnosta sekä talouden ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä huolehtii rahaston hallitus, jonka sisäasiainministeriö nimittää kolmen vuoden määräajaksi. Nykyinen hallitus on asetettu 1.3.2008. Hallituksessa on puheenjohtajan lisäksi edustajat sisäasiainministeriön pelastusosastolta, kuntien keskusjärjestöstä, vakuutusalan keskusjärjestöstä sekä neljä muuta jäsentä.

Hallituksen tehtävänä on asettamispäätöksen mukaan päättää rahaston toiminnan ja talouden kannalta merkityksellisistä ja laajakantoisista asioista sekä huolehtia kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Sisäasiainministeriön työjärjestyksen 20 §:n mukaan sisäasiainministeriön talousyksikön tehtäviin kuuluu Palosuojelurahaston toiminnan ja talouden

tarkastaminen. Järjestelyllä on haluttu korostaa rahaston ja ministeriön pelastusosaston erillisyyttä, koska pelastusosasto hakee ja saa varoja rahastosta.

6.9.2. Sisäasiainministeriön hallinnoimat EU-rahastot

Euroopan unionin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevassa yleisohjelmassa on neljä rahastoa: Euroopan pakolaisrahasto, ulkorajarahasto, kotouttamisrahasto ja paluurahasto (SOLID-rahastot). Pakolaisrahasto, ulkorajarahasto ja paluurahasto on perustettu Euroopan neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöksillä ja kotouttamisrahasto neuvoston päätöksellä. EU:ssa rahastoja hallinnoi komissio. Rahastojen varsinainen hallinnointi tapahtuu kuitenkin kansallisesti jäsenvaltioissa. Hallinnointia ja tarkastusta varten rahastoille on nimetty kansalliset vastuu-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset.

Rahastojen perustamispäätösten mukaan kotouttamis- ja ulkorajarahastojen toimikausi kattaa vuodet 2007 – 2013 ja pakolais- ja paluurahastojen vuodet 2008 – 2013. Päätösten hyväksymisen viivästyttyä rahastot ovat tosiasiallisesti käynnistyneet vasta vuoden 2008 loppupuolella, jolloin Suomessa järjestettiin rahastojen ensimmäiset hankehaut.

SOLID-rahastoja hallinnoidaan rahastojen perustamispäätösten, niitä toimeenpanevien soveltamissääntöjen, valtionavustuslain, hallintolain sekä kansallisten soveltamisohjeiden edellyttämällä tavalla. Lisäksi on otettava huomioon sekä komission antamat että kansalliset ohjeet. Rahastoille nimetty kansallinen tarkastusviranomainen tarkastaa hallinnointi- ja tarkastusjärjestelmän toimivuuden ja oikeellisuuden sekä raportoi huomioistaan komissiolle.

Rahastoille nimetty kansallinen vastuuviranomainen vastaa rahastojen yleisestä hallinnoinnista sekä yhteydenpidosta ja raportoinnista komissiolle. Tuensaajat ovat raportointivelvollisia vastuuviranomaiselle.

Sisäasiainministeriössä SOLID-rahastojen oikeudellisesta valvonnasta vastaa sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka tarkastaa vastuuviranomaisen toiminnan rahastojen hallinnoinnissa. Sisäinen tarkastus tarkastaa myös rahastoista rahoitettavien hankkeiden toiminnan.

Koska SOLID-rahastojen toiminta on tosiasiallisesti käynnistynyt vasta äskettäin, niistä ei ole saatu kokemuksia oikeudellisen valvonnan kannalta. Rahastojen hallinnointia koskevissa kansallisissa päätöksissä on pyritty järjestämään vastuu- ja valvontakysymykset aukottomasti ja selkeästi. Rahas-

tojen toiminnasta ei ole erillistä lainsäädäntöä, mutta eri yhteyksissä on tuotu esille mahdollisuus säätää – rakennerahastoja vastaavalla tavalla – rahastojen hallinnointia koskeva laki.

7. Lopuksi

Tässä selvityksessä on arvioitu sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan nykytilaa sektoreiden itse laatimien selvitysten pohjalta.

”Laillisuusvalvonta” ei ole yksiselitteinen käsite. Perinteisessä oikeudellisessa merkityksessä sitä käytetään vain ylimmistä laillisuusvalvojista puhuttaessa ja siitä säädetäänkin vain perustuslain 10. luvussa. Laillisuusvalvonta on kuitenkin myös otettu yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön, jolloin sen keskeisiksi muodoiksi ovat rakentuneet hallintokanteluiden tutkiminen ja valvontakohteisiin tehtävät laillisuustarkastukset. Laillisuusvalvonta ymmärretään hallinnossa johtamistoiminnoksi ja oikeudellisin kriteerein tapahtuvaksi viranomaistoiminnan laadun valvonnaksi. Käsitettä käytetään yleisesti myös tiedotusvälineissä.

Virka(aste)valvonta on viranomaisten niitä alempien toimielinten yleistä tarkkailua. Viimekädessä ministeriöt ovat perustuslain 68 §:n perusteella vastuussa tästä toiminnasta, vaikka säännöksen oikeudellinen merkitys ei ole täsmentynyt. Käytännössä kyse on alaisen hallinnon ohjauksesta ja valvonnasta. Valvonta tässä merkityksessä rajoittuu vain toiminnan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen, eikä se, kuten ei laillisuusvalvontakaan, oikeuta puuttumaan hallintoasioita koskevan päätösvallan käyttöön yksittäisessä tapauksessa. Virkavalvontaan liittyy myös toimivalta alemman elimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen.

Laillisuusvalvonnalla ja virka(aste)valvonnalla on oikeudellisesti arvioiden sama funktio. Kyse on ennen kaikkea epäiltyjen väärinkäytösten selvittämisestä ja kannan lausumisesta siitä, onko viranomaistoiminta ollut perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla lainmukaista. Ilmoitus potentiaalisesta virheestä voi tulla viranomaisen tietoon viranomaisen omana havaintona esimerkiksi tarkastustoimenpiteen yhteydessä, hallintokanteluna tai muuna ilmoituksena. Mikäli valvontaa tekee jokin muu kuin esimiestaho itse (esimerkiksi viranomaiseen perustettu laillisuusvalvontayksikkö), menettelyihin kuuluu myös havaintojen raportointi ja kannanoton ilmaiseminen esimiestaholle toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Laillisuusvalvonta on myös oikeudellista tarkastustoimintaa.⁹ Toiminnan tilastointi ja analyysi ovat välttämättömiä systeemivirheiden paljastamiseksi ja ylimalkaan johtamistoiminnan onnistumiseksi.

Laillisuusvalvonnasta yleisesti puhuttaessa on otettava huomioon, että kaikilla laillisuusvalvojilla ei ole samalla tavalla täsmentyneitä toimivaltuuksia. Esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta perustuu perustuslain 10. luvun sääntelyyn. Hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan voidaan sanoa perustuvan perustuslain 2.3 §:ssä säädettyyn hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen sekä valtion virkamieslain 14 §:ssä säädettyyn työantajan direktio-oikeuteen. Mitään yksiselitteistä säännöstöä laillisuusvalvonnasta ei kuitenkaan ole olemassa, minkä voidaan sanoa olevan puute valvontatoimien kohteiden oikeussuojan kannalta. Myös valvonnan suhde rikos- ja virkamiesoikeudelliseen järjestelmiin on joiltain osin epämääräinen.

Myös kansainvälisellä tasolla arvioituna laillisuusvalvonta on määrittelemättömän kokonaisuus. Voidaan kysyä, kuuluko erilaisten kansainvälisten sopimusten valvontaelinten toiminta laillisuusvalvontatoiminnan piiriin? Perinteisellä tavalla määriteltynä ei, mutta esimerkiksi YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusten noudattamista varten perustetut komiteat antavat suosituksia ja tekevät tarkastustoimenpiteitä jäsenvaltioiden viranomaisiin.

Oikeudellisen ohjauksen ja valvonnan ohkeen ovat tulleet valtion talousarvioon perustuvat toiminnan ja talouden ohjaus sekä tulosohtaus. Julkisen hallinnon toiminnan seuranta ja valvonta kytkeytyvät näihin uusiin ohjausjärjestelmiin. Laillisuusvalvonnalla (virkavalvonnalla) ja valtion talousarviosta annetussa laissa säädetyllä sisäisellä valvonnalla on vahva side toisiinsa. Koska julkisen hallinnon toiminta rakentuu oikeudelliselle sääntelylle, menettelyiden oikeudellisella valvonnalla on näissä molemmissa mekanismeissa keskeinen rooli.

⁹ Ks. selvityksen liitteenä oleva kaavio ”Hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta virkamieskontrollin osana”.

Laillisuusvalvonnan organisointitapa vaihtelee sisäasianministeriössä. Poliisiosasto ja Rajavartiolaitoksen esikunta ovat järjestäneet laillisuusvalvonnan omaksi toimialaksi. Maahanmuutto- ja pelastusosasto eivät ole kokeneet erillisen toimialan tai toiminnon perustamista tarpeelliseksi. Ne tulkitsevat yksiselitteisten toimivaltasäännösten puuttuessa, että voimassa oleva sääntely ei mahdollista intensiivistä laillisuusvalvontaa alaiseen hallintoon. Osastot ovat kuitenkin käsitelleet niille osoitetut kantelut ja ne ovat antaneet ylimmille laillisuusvalvojille lausuntoja ja selvityksiä alaisen hallinnon toiminnasta. Pelastusosasto on tehnyt myös oikeudellisuonteisia tarkastuksia alaiseen hallintoon.

Laillisuusvalvonnan intensiteetti vaihtelee sisäasianministeriössä. Hallinnonalojen erilaisuuden vuoksi se voikin vaihdella. On selvää, että poliisi- ja rajavartiotoiminnan tosiasiallisen ja perusoikeusherkän luonteen vuoksi niiden laillisuusvalvonnan tulee olla tehokasta ja on välttämätöntä, että niissä valvonta on organisoitu omaksi toimialaksi. Maahanmuuttohallinnon toiminta perustuu päätöksentekoon, jonka oikeudellinen kontrollointi on jo lähtökohdiltaan erilaatuista: päätöksenteon kirjallinen luonne mahdollistaa tehokkaan jälkikäteisen kontrollin. Mikäli talousarviomenettelyyn perustuva sisäinen valvontamekanismi on toimiva, tarve aktiiviselle, ”poliisiluonteiselle laillisuusvalvonnalle” on vähäisempi. Tämä ilmenee käytännössä muun muassa siten, että kanteluita ja muita ilmoituksia rekisteröidään maahanmuuttosektorilla vähän.

Voidaan kuitenkin myös todeta, että sisäasianministeriön oikeudelliset valvontamekanismit ovat edelleen kehittymässä. Myös talousarviosääntelyyn perustuvan sisäisen valvonnan menetelmät kehittyvät. Hallinnon valvonta on yksi johtamistoiminnan tärkeimmistä elementeistä, joka on otettava huomioon johtamisjärjestelmiä suunniteltaessa ja rakennettaessa. Perusteltu kysymys näiltä osin on, onko esimerkiksi riskienhallinta otettu sisäasiainministeriön johtamis- ja hallintomallissa riittävästi huomioon? Vastaus kysymykseen jää kuitenkin tämän selvityksen ulkopuolelle.

Sisäasiainministeriö on sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton ministeriö. Sillä on oma vahva identiteetti ja historia. Poliisi-, rajavartio- ja pelastustoimi ovat perinteisiä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäviä toimialoja. Niiden oheen on rakennettu uusi maahanmuuttohallinto. Yleisesti voidaan todeta, että yhteismitallisen oikeudellisen valvonnan kohdistaminen näihin on haastavaa.

Selvityksessä esille tulleet sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan haasteet ovat tiivistetysti seuraavat:

- Organisoidaanko ministeriön laillisuusvalvonta esikuntatoiminnoksi vai hajautetaanko se osastoihin?
- Miten laillisuusvalvonta organisoidaan suhteessa sisäisen valvontaan ja tarkastukseen? Miten valvontavelvoitteet sisällytetään tulossopimuksiin ja miten niitä valvotaan?
- Miten poikkihallinnollinen laillisuusvalvonta (esimerkiksi maahanmuuttohallinnossa) järjestetään?
- Miten poliisihallinnon rakenneuudistus otetaan huomioon sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämisessä?
- Tulisiko hallinnon sisäisestä laillisuusvalvonnasta säätää lailla, koska julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin?
- Miten laillisuusvalvonnan kohteiden oikeussuoja järjestetään?
- Miten laillisuusvalvonnallinen informaatio tilastoidaan ja raportoidaan?
- Miten rekisterinpidossa on otettu huomioon valvonnalliset näkökohdat?
- Miten laillisuusvalvonnallinen osaaminen varmistetaan?
- Millainen suhde rikos- ja virkamiesoikeudella on hallinnon sisäiseen laillisuusvalvontaan?
- Miten henkilökunnan tekemiksi epäillyistä rikoksista saadaan tieto esimiestahoille?
- Millainen suhde laillisuusvalvonnalla on henkilöstöturvallisuustoimintaan?
- Millainen suhde laillisuusvalvonnalla on vahingonkorvausmenettelyihin?
- Miten ylimpien laillisuusvalvojien ja kansainvälisten ihmisoikeusinstituutioiden ratkaisujen seurantaa terävöitetään edelleen ja miten ratkaisut saatetaan hallinnonalojen tietoon?
- Millaista normiohjausta ja -valvontaa sisäasiainministeriössä on? Pitäisikö sitä keskittää?
- Onko sisäasiainministeriön hallinnoimien rahastojen valvonta järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla?

Lähteet

Holopainen, Atte ym.: Sisäinen tarkastus (Tallinna 2006)

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen (Helsinki 2002)

Jonkka, Jaakko: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta, Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004

Jonkka, Jaakko: Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta, Oikeus 2007, s. 317–324

Kastari, Paavo: Suomen valtiosääntö (Vammala 1977)

Kiiski, Kimmo Ilmari: Kohti rationaalisempaa rankaisemista, Lakimies 2009, s. 34–58

Kulla, Heikki: Hallinnon tarkastukset, Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005 (Helsinki 2005)

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus (Jyväskylä 2006)

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II (Porvoo 1978)

Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (Porvoo 1976)

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus (Porvoo 2003)

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (Helsinki 2003, Helsinki 2008)

Norrback, Ole: Maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminen kehittäminen, Sisäasiainministeriön julkaisuja 15/2008

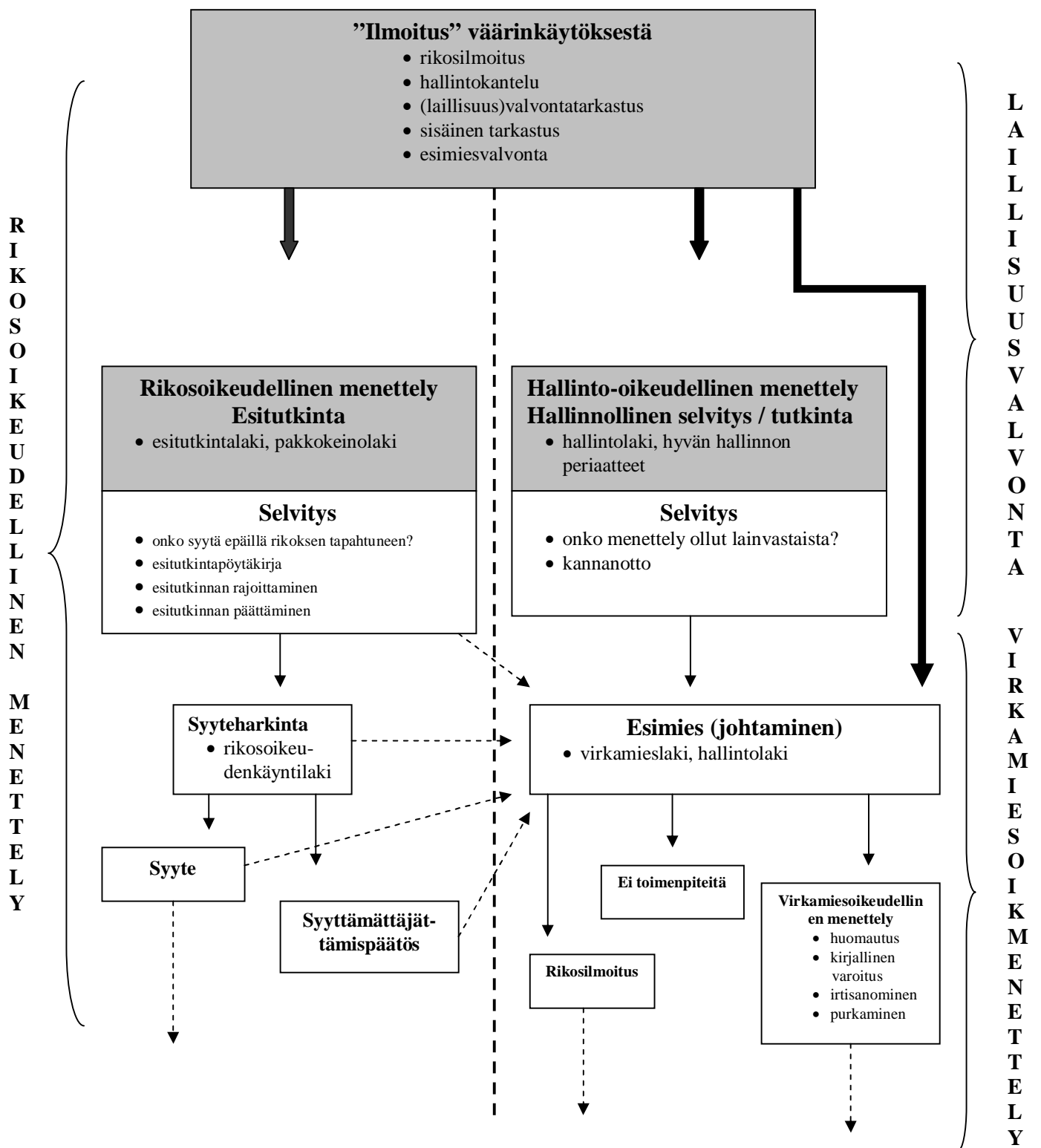
Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin (Tampere 1989)

Viitanen, Marko: Valvojien valvonta - mahdoton tehtävä? Oikeus 2004

Viitanen, Marko: Kantelut poliisista - Ylemmille lainvalvojille poliisista tehdyt kantelut vuonna 1996 (Helsinki 1999)

Rasismien ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2007

Lääninhallitusten kantelu- ja oikeusturva-asioiden käsittelyn ja informaatio-ohjauksen tehostamista suunnittelevan työryhmän loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2007



Kaavio: Hallinnon sisäinen laillisuusvalvonta virkamieskontrollin osana